

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE

SUR LES

CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le Jeudi 22 Décembre à 8 h. 1/2.

PAR

ANDRÉ DEJEAN

Lauréat de la Faculté de droit
Auditeur au Conseil d'Etat

Président : MM. CHAVEGRIN, professeur.
Suffragants { DUCROCQ, professeur.
WEISS, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1898

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE

SUR LES

CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le Jeudi 22 Décembre à 8 h. 1/2.

PAR

ANDRÉ DEJEAN

Lauréat de la Faculté de droit

Auditeur au Conseil d'Etat

Président : MM. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { DUCROCQ, professeur.

WEISS, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899

A ALBERT VIGIÉ

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

dont la bonne affection m'a toujours été infiniment précieuse

INTRODUCTION

La définition du chemin de fer d'intérêt local est assez malaisée à donner : le législateur s'est toujours refusé à en indiquer une, pour réserver dans chaque espèce son entière faculté d'examen et celle de l'administration, et la pratique ou la jurisprudence se sont montrées sur ce point d'une égale réserve. C'est à peine si dans quelques documents parlementaires on rencontre certaines expressions qui permettent de saisir mieux la pensée du législateur et d'en apercevoir un peu plus nettement les contours. Ainsi dans l'exposé des motifs du premier projet sur la matière, devenu la loi du 12 juillet 1865, il est parlé de « chemins destinés exclusivement à relier les localités secondaires aux lignes principales en suivant soit une vallée soit un plateau, et en ne traversant ni faîtes de montagnes ni grandes vallées, chemins d'une longueur limitée, s'étendant rarement au delà de 30 ou 40 kilomètres, d'un trafic peu considérable et pouvant s'effectuer en général par trois trains seulement dans chaque sens sans service de nuit ». De son côté, le rapporteur au Corps Législatif, le comte le Hon, disait : « Le caractère essentiel du chemin d'intérêt local est tout entier dans le fait du concours des départements et des

communes.... L'intérêt local est démontré par les charges que s'imposent les intéressés ». Ce ne sont pas là des définitions : ce sont à peine des précisions pour faire apparaître l'idée. En 1880 cependant, lors de la préparation de la loi actuellement en vigueur, on trouva que c'était trop encore, et M. Labiche, rapporteur du projet au Sénat, crut devoir s'expliquer formellement sur les inconvénients d'une définition : « On s'est demandé, a-t-il dit, si le premier article de la nouvelle loi ne devait pas contenir une définition du chemin de fer d'intérêt local. Le Gouvernement et la commission ont reconnu que cette définition était impossible. Ce n'est en effet ni par son étendue, ni par son but, ni par son mode de construction que le chemin d'intérêt local peut être déterminé. — La distinction entre un chemin d'intérêt local et un chemin d'intérêt général sera toujours une question d'espèce. Un chemin d'intérêt local peut devenir d'intérêt général et réciproquement ... C'est le classement seul qui peut constituer le caractère légal des voies ferrées. C'est par le classement que le domaine public départemental et communal se trouvera délimité ».

On voit avec quel soin jaloux le législateur s'est défendu de dire ce qu'il faut entendre par chemin de fer d'intérêt local : il tient à conserver sa liberté complète et il ne veut pas laisser voir par avance à quels traits il reconnaîtra un chemin de ce genre. Il faut avouer du reste qu'il n'est pas facile d'indiquer ces traits avec précision. Aussi la plupart des auteurs renoncent-ils à sup-

pléer au silence de la loi et se bornent-ils à dire que le chemin de fer d'intérêt local est celui qui a été classé comme tel par l'autorité compétente.

Cette définition peut suffire dans l'application courante du droit : elle permet de se prononcer sans hésitation sur la nature d'une ligne en particulier. Mais elle ne montre pas quels sont les caractères généraux de toutes ces lignes, quels sont les signes qui leur donnent leur physionomie spéciale et leur constitution propre : elle ne nous paraît pas suffire pour esquisser une théorie. En commençant une étude sur les chemins de fer d'intérêt local, nous voudrions, malgré ce que l'entreprise a de pénible et malgré le vague où l'on doit forcément demeurer, chercher à dégager ces caractères et ces signes. Et pour y parvenir, le meilleur moyen est de distinguer le chemin de fer d'intérêt local de ce avec quoi on peut le confondre le plus facilement, c'est-à-dire le chemin de fer d'intérêt général d'une part et le tramway de l'autre.

Nous reconnaissons bien volontiers avec M. Labiche que ce n'est ni par son mode de construction ni par son étendue que le chemin d'intérêt local se sépare de celui d'intérêt général : très souvent les deux chemins seront établis d'après un mode de construction analogue et très souvent aussi des chemins de faible étendue devront, pour une raison ou pour une autre, être considérés comme d'intérêt général. Bornons-nous à citer comme exemple le chemin de Grande-Ceinture qui, bien que situé tout entier dans le seul département de Seine-et-

Oise a, conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 11 juin 1874 et pour des motifs d'ordre divers, été classé comme chemin d'intérêt général (1). Mais nous verrions en revanche, contrairement à l'opinion du rapporteur au Sénat, et conformément à un premier avis du Conseil d'Etat du 24 octobre 1872 (2), un signe distinctif dans le but du chemin d'intérêt local. Tandis en effet que la ligne d'intérêt général, si restreint qu'en soit le parcours, a toujours pour but d'aider à la circulation générale et de la favoriser, le chemin de fer d'intérêt local cherche à satisfaire exclusivement aux besoins d'une portion limitée du territoire. Il ne fait pas communiquer les grands centres entre eux, il n'est même pas en principe une voie pour relier deux artères importantes, il ne compte qu'à titre accessoire dans la circulation générale du pays et il n'a d'utilité directe que pour la région qu'il parcourt : ce sont uniquement les services qu'il rend à celle-ci qui justifient son existence. Son but est d'être régional. Et ce premier caractère en commande un second : au lieu de se trouver sous la direction de l'autorité centrale, le chemin est la chose des autorités locales qui, sans avoir le droit d'en disposer absolument comme elles

1. De même un avis du 1^{er} mai 1873 a refusé de considérer comme d'intérêt local deux lignes situées dans le département du Gard et allant l'une de Nîmes à Pont-Saint-Esprit avec embranchement sur Uzès et l'autre d'Aigues-Mortes aux limites des départements de l'Hérault et des Bouches-du-Rhône.

2. Dal. *pér.* 1876, Table n° chemin de fer et la note.

l'entendent, ont sur lui des pouvoirs importants et étendus.

Il nous semble qu'avec ces éléments la distinction est assez nette entre le chemin d'intérêt général et celui d'intérêt local : elle est plus délicate entre ce dernier et le tramway. On peut même dire qu'il n'y a pas entre ces deux moyens de communication de différence essentielle. Ils poursuivent en effet tous deux le même but qui est de satisfaire aux besoins d'une étendue limitée de pays, et ils sont tous deux à la disposition des autorités locales ; les mêmes règles peuvent s'appliquer indifféremment à l'un ou à l'autre : on n'aperçoit pas entre eux de séparation fondamentale. Une décision du Conseil d'Etat du 29 juin 1898 (Ministre des Finances c. Compagnie générale française des tramways — Tramways d'Orléans) les a même complètement assimilés l'un à l'autre au point de vue de la patente, et cette décision n'a fait que traduire au contentieux la doctrine d'un avis de la section des travaux publics en date du 27 octobre 1891 qui donnait la même solution à propos de la question des récépissés de petite vitesse. Est-ce donc à dire qu'il faut renoncer à différencier le chemin d'intérêt local du tramway ? Nullement, mais il faut, pour établir la différence, se contenter de relever un fait secondaire, auquel s'était déjà rattachée la section des Travaux publics dans un premier avis du 6 août 1884 (1) et qui ne prend

1. Picard, *Traité des chemins de fer*, t. II, p. 19.

d'importance que dans ce cas particulier : c'est le fait pour le chemin de fer de l'établissement en majeure partie sur une plate-forme dont l'accès est interdit aux voitures ordinaires et aux piétons : « Le signe caractéristique des tramways, dit cet avis, est que leur plate-forme, sur toute leur étendue, aussi bien dans les sections à travers champs que sur les voies publiques empruntées par le tracé, demeure accessible à la circulation ordinaire des voitures et des piétons, ou tout au moins à celle des piétons. Au contraire les chemins de fer d'intérêt local sont soustraits à cette servitude, au moins en dehors des sections empruntées aux voies publiques ». Nous nous permettrions de faire quelques réserves sur la première partie de cet avis : il nous semble excessif d'exiger qu'une voie ferrée, pour être classée comme tramway, soit, sur toute son étendue, accessible à la circulation ordinaire ; la formule nous paraît devoir être adoucie : selon qu'une voie ferrée sera, sur la plus grande partie de son parcours, accessible ou non aux voitures et aux piétons, elle pourra s'appeler tramway ou chemin de fer d'intérêt local : la différence est mince, mais elle est perceptible, et c'est la seule que l'on puisse réellement noter.

Nous nous sommes efforcé de la sorte de relever les caractères distinctifs du chemin de fer d'intérêt local. En réunissant ces divers caractères, il est peut-être possible d'établir une définition qui, sans être susceptible de prétendre à un intérêt pratique immédiat, aura l'avantage de préciser le but de notre étude, et nous propose-

rions de dire que le chemin de fer d'intérêt local est celui qui, construit pour la plus grande partie de son parcours sur une plate-forme qui lui est propre, a pour but de desservir une région restreinte de pays et se trouve, sous le contrôle du pouvoir central, soumis aux autorités locales qui l'ont créé.

On voit tout de suite, par cette seule définition, et sans qu'il soit besoin d'entrer dans de bien longues explications, quelle peut être l'utilité du chemin de fer d'intérêt local. Dans tous les cas où l'importance industrielle, commerciale ou agricole d'une région exige un chemin de fer, mais où une grande ligne ne peut être construite parce que l'intérêt du pays entier n'est pas en jeu et que le trafic est insuffisant pour couvrir les dépenses d'une installation coûteuse, on pourra créer un chemin de fer d'intérêt local. Celui-ci, plus maniable et établi à moins de frais se contentera du trafic existant, et il le développera en facilitant l'écoulement des produits et en augmentant les débouchés. Ce sera l'outil exactement approprié au travail modeste à faire et qui l'effectuera dans les meilleures conditions possibles : une voie ferrée dans ces conditions peut rendre de très grands services.

Les chemins de fer d'intérêt local répondent du reste si bien à un besoin véritable qu'ils se trouvèrent créés par la pratique avant d'être établis par le législateur. Ce fut vers 1858 qu'un mouvement très puissant se dessina en leur faveur dans le pays. A cette époque, où notre réseau national commençait à peine à sortir de la période de

formation, on n'avait concédé encore que des lignes d'intérêt général. Plusieurs départements demandèrent alors la construction sur leur territoire de lignes d'une importance moindre pour favoriser leur commerce particulier ou leur industrie spéciale, et les Conseils généraux se firent d'une manière très active les interprètes de ces demandes. Mais l'Etat hésitait à accorder de nouvelles concessions : il craignait de se voir grevé de lourdes charges du chef de lignes qui devaient être forcément peu productives, et il trouvait peu équitable d'ailleurs de prêter un large concours à des entreprises qui ne devaient profiter guère qu'à des régions d'étendue restreinte. De leur côté, les grandes Compagnies qui se constituaient à ce moment ne se souciaient pas d'assurer l'exploitation de voies qui ne pourraient jamais, en supposant le mieux, que leur donner des bénéfices médiocres. Pour ces différentes raisons, d'ailleurs assez plausibles, la création d'un réseau secondaire se trouvait indéfiniment retardée. En présence de ces lenteurs, le département du Bas-Rhin, à l'instigation de l'ingénieur des ponts et chaussées Coumes, et du préfet Migneret, prit l'initiative de faire de lui-même ce que l'Etat se refusait à effectuer. Le Conseil général opéra le classement d'un certain nombre de chemins comme chemins vicinaux de grande communication, et au lieu de construire ces chemins suivant le mode ordinaire, il y fit établir des voies ferrées avec les ressources de la vicinalité. Cette manière d'agir, dont la légalité était des plus contestables, fut

vivement encouragée par le gouvernement, qui y vit un commencement de solution pour le problème des chemins de fer secondaires, et une subvention de 1 million 600.000 francs fut accordée au département sur les fonds du Trésor. Imitant le bon vouloir du gouvernement, la Compagnie de l'Est, qui se chargea de l'exploitation des lignes, avança une somme de 4.877.000 francs en y comprenant la valeur du matériel roulant qu'elle s'engageait à fournir. De leur côté, les propriétaires sur le terrain desquels devaient passer les nouvelles lignes, rivalisèrent de modération dans leurs demandes d'indemnités : presque tous consentirent des cessions amiables, et le jury d'expropriation, qui était composé suivant les règles de la loi du 21 mai 1836, n'eut à statuer qu'à l'égard de vingt-neuf d'entre eux seulement. Un pareil concours de circonstances favorables permit au département d'économiser ses deniers : aussi ne déboursa-t-il que la somme relativement peu importante de 1.975.000 francs, et au commencement de l'année 1865 trois lignes étaient construites qui allaient de Strasbourg à Barr, Mutzig et Wasselonne, de Niederbronn à Haguenau et de Schlettadt à Sainte-Marie-aux-Mines (1), et qui constituaient le premier réseau d'intérêt local que la France ait possédé. Cependant, encouragés par cet exemple, d'autres départements tentaient de l'imiter. Le département de l'Aveyron, pour ne citer que lui, fit construire et exploi-

1. Cette dernière ligne s'étendait pour une longueur de 11 kilomètres sur le département du Haut-Rhin,

ter par la Compagnie d'Orléans un chemin de fer à voie réduite, allant de Mondalazac à Salles-la-Source et qui, à raison de ses dimensions modestes ne coûta que 50.000 francs le kilomètre. A la fin de 1864, on comptait 62 départements qui réclamaient des lignes nouvelles et six d'entre eux avaient voté des emprunts dans les conditions de la loi de 1836 pour construire ces lignes à leurs frais sur le modèle du département du Bas-Rhin. Un grand courant se produisait dont la force était indiscutable : le gouvernement comprit qu'il était temps d'intervenir pour développer ce courant et pour le canaliser du même coup, et il présenta aux Chambres un projet de loi sur les chemins de fer qu'il appela d'intérêt local. Ce projet eut pour rapporteur au Corps législatif le comte Le Hon et pour rapporteur au Sénat M. de Goulhot de Saint-Germain : il donna lieu dans la première de ces assemblées à une discussion très longue et très approfondie à la suite de laquelle il fut voté par 253 voix sur 257 votants. La promulgation eut lieu le 12 juillet 1865.

Il n'entre pas dans notre plan d'analyser ici les dispositions de cette loi, que nous retrouverons chacune en son temps dans les différentes parties de notre étude. Nous nous bornerons à indiquer que la nouvelle loi, sur laquelle on avait fondé les plus grands espoirs, ne tarda pas à tromper complètement les prévisions de ses auteurs. Par certaines de ses dispositions elle offrit à la spéculation un appât dangereux dont celle-ci profita et grâce

auquel elle ruina un certain nombre d'entreprises, jetant sur toutes les autres un discrédit immérité et fâcheux. D'un autre côté les Conseils généraux se méprirent complètement sur la nature et le rôle des chemins de fer d'intérêt local : oubliant qu'ils devaient être avant tout des instruments modestes pour aider aux transactions d'une petite région, ils crurent qu'ils pourraient devenir des moyens de concurrence aux grandes lignes d'intérêt général. Et des chemins d'intérêt local furent construits qui n'avaient d'autre but que d'enlever du trafic à la grande voie la plus proche. On ne s'en tint même pas au désir de lutter avec la ligne voisine : on rêva, dans un temps cependant où les pouvoirs des Conseils généraux étaient étroitement réglementés et où les conférences interdépartementales n'étaient pas permises, de constituer un réseau d'intérêt général formé de tronçons de chemins d'intérêt local se soudant les uns aux autres à la sortie de chaque département. Et c'est ainsi qu'on vit naître et prendre corps le projet du chemin de Calais à Marseille par Paris et Lyon, qui rencontra de nombreux et chauds partisans, qui fut vivement soutenu et qui n'avorta que grâce à l'opposition du gouvernement et à son énergique refus de sanction. De tels projets, un pareil oubli de leurs devoirs et des intérêts de leurs commettants de la part des Conseils généraux, les luttes et les conflits qui s'ensuivirent, il n'en fallait pas tant pour arrêter le développement des chemins d'intérêt local. Les capitaux se retirèrent de ces entreprises où le

hasard était trop grand pour le bénéfice probable, et les concessions de chemins d'intérêt local devinrent impossibles ou furent la proie des spéculateurs qui n'avaient guère souci d'une exploitation régulière. Cet état de choses était très regrettable, d'autant plus que la défiance qu'il faisait naître menaçait de s'étendre à toutes les entreprises départementales. Le gouvernement comprit qu'il fallait trouver un remède au mal et il le chercha dans une réforme de la loi de 1865. Des études furent alors commencées et des projets établis en vue de cette réforme : malheureusement la guerre qui éclata à ce moment vint interrompre le travail et obliger à le remettre à une époque ultérieure. Après la guerre, l'œuvre de relèvement général du pays, à laquelle il fallut se livrer tout entier, et le soin d'effacer les conséquences de la défaite firent négliger les objets d'importance moindre et laissèrent dans l'ombre les chemins d'intérêt local. Ce n'est qu'en 1878 que, les plus graves soucis apaisés, l'attention se porta de nouveaux sur eux. M. de Freycinet, alors ministre des travaux publics, les comprit dans le vaste plan qu'il conçut à cette époque et qu'il soumit au Parlement : le 29 avril 1878, il déposa sur le bureau du Sénat deux projets de loi relatifs l'un aux chemins de fer d'intérêt local, l'autre aux tramways. Le Sénat mit aussitôt les deux projets à l'étude et il les vota successivement sur le rapport de M. Labiche et de M. Hérold. La Chambre des députés, alors saisie, décida, sur la proposition de sa commission, dont M. René Brice

était le rapporteur, de fondre les deux projets en un seul, qu'elle vota à son tour après lui avoir fait subir diverses modifications. Le Sénat, de son côté, ayant accepté la fusion proposée par la Chambre, et les deux assemblées s'étant mises d'accord sur le texte définitif à adopter, la loi fut votée, et elle fut promulguée à la date du 11 juin 1880 : c'est encore elle qui régit aujourd'hui la matière, et c'est elle qui va faire l'objet de notre étude. Elle est divisée en deux chapitres qui correspondent aux deux projets primitivement présentés ; notre plan est uniquement de parler des chemins de fer d'intérêt local et nous laisserons de côté tout ce qui concerne les tramways.

CHAPITRE PREMIER

QUELQUES CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES SUR LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

Avant toutefois d'aborder l'étude purement juridique de la loi du 11 juin 1880 et d'entrer dans l'examen de ses dispositions, nous voudrions présenter dans un tableau rapide un aperçu de quelques-unes des questions qui intéressent au point de vue économique le chemin de fer d'intérêt local. Notre intention n'est pas d'établir d'une façon doctrinale quelle peut être l'influence du chemin de fer sur le développement économique d'un pays : le sujet sortirait de notre cadre, et il a été traité par M. le président Picard d'une façon trop approfondie pour qu'il y ait intérêt à le reprendre après lui (1). Au surplus il serait peut-être difficile de faire la part exacte du chemin de fer d'intérêt local dans ce développement. Notre désir se borne à exposer quelques problèmes spéciaux qui, en matière économique, touchent à l'établissement, au mode de construction, à la concession et à

1. V. Picard, *Traité des chemins de fer*, t. I, pp. 60 à 159.

l'exploitation du chemin de fer d'intérêt local et sur lesquels il est intéressant de chercher à se faire une opinion parce que beaucoup d'entre eux peuvent se poser à propos de la création de chaque ligne nouvelle.

I. — Il convient tout d'abord dans cet ordre d'idées de répondre à une objection d'une portée générale que M. Leroy-Beaulieu a déjà examinée en 1874 dans une série d'articles parus dans l'*Economiste français* et contre laquelle il nous semble avoir fait une démonstration victorieuse. On avait à ce moment exprimé de différents côtés la crainte qu'il fût dangereux pour l'Etat au point de vue militaire d'abandonner des chemins de fer aux autorités locales. Les chemins de fer, disait-on, même d'importance secondaire, sont un moyen puissant de pénétration, en même temps qu'un instrument précieux pour le transport des troupes à la frontière et pour l'expédition de tous les objets, vivres, munitions, effets d'habillements, etc... qui doivent servir à une armée en campagne. Aussi est-il du devoir de l'Etat, chargé d'assurer la défense nationale, de veiller à ce que les chemins de fer puissent répondre à tous les besoins auxquels ils doivent satisfaire, et soient construits de manière à ne jamais contrarier les opérations militaires, mais au contraire à les seconder et à les faciliter. Or si l'Etat abandonne aux autorités locales la création et la direction de chemins de fer, n'y a-t-il pas à redouter que ces autorités, mues uniquement par l'intérêt régional et ignorantes des intérêts généraux, établissent des lignes qui

ne seront pas d'une suffisante utilité et qui pourront même devenir une gêne en temps de guerre ? Il y a là un danger et un danger considérable auquel l'Etat doit parer en prenant sous son pouvoir direct tous les chemins de fer, même ceux d'intérêt local.

M. Leroy-Beaulieu n'a pas eu grande peine à démontrer que le danger était beaucoup moins considérable qu'on voulait bien le dire. Il a établi tout d'abord qu'il n'avait quelque apparence de réalité que dans les pays frontières. Dans les régions intérieures en effet, qui sont les plus étendues et où les lignes sont le plus nombreuses, les chemins de fer d'intérêt local n'ont pour la défense qu'une utilité très éloignée. Dans les pays frontières il en est autrement : là, dans le voisinage de l'ennemi, tout sert à l'attaque ou à la défense et la législation si sévère de la zone frontière montre bien qu'il n'y a rien à négliger pour sauvegarder le succès des opérations militaires. Mais encore faut-il ne rien exagérer. Et en ce qui touche les chemins de fer d'intérêt local, ne suffit-il pas, pour être sûr qu'ils ne nuiront en rien à la défense, de donner sur eux à l'Etat un large droit de contrôle, sans cependant les lui remettre entièrement entre les mains ?

Cette argumentation, devenue plus forte encore depuis la loi de 1880 qui a augmenté le pouvoir de contrôle de l'Etat, nous paraît décisive. Nous ajouterons que des considérations puissantes militent contre la solution tendant à mettre complètement aux mains de l'Etat les che-

mins de fer d'intérêt local. L'Etat de nos jours n'a que trop d'inclination à augmenter à l'excès ses attributions et à étendre sur tout une vigilance universelle pour qu'on ne se garde pas, dans l'intérêt même des services qu'il gère, de lui confier des objets qui ne rentrent pas manifestement dans le champ de son activité. Pourquoi donc auraient été créées des circonscriptions régionales, pourquoi donc auraient-elles reçu la personnalité civile et pourquoi aurait-on mis à leur tête des conseils délibérants si ce n'était pour leur attribuer l'administration de tous les services locaux, parmi lesquels rentrent certainement les chemins de fer d'intérêt local, afin de décharger d'autant l'Etat ? Les chemins de fer d'intérêt local ne peuvent être utiles qu'à une région restreinte : ils doivent être la chose de cette région, et c'est aux autorités régionales qu'il appartient naturellement de prendre à leur sujet toutes les décisions nécessaires. On peut hardiment affirmer d'ailleurs que ces autorités déploieront en général à leur endroit un zèle et une intelligence que ne montrera jamais le pouvoir central, malgré les conseils qui l'entourent et les lumières dont il dispose. Alors en effet que pour l'Etat une entreprise d'intérêt local sera toujours considérée comme secondaire et n'obtiendra qu'une attention moindre, cette même entreprise sera pour l'autorité locale d'une importance considérable et fera l'objet de tous ses soins. De plus, quelle supériorité n'aura pas sur l'Etat, au point de vue de la rapidité et de la sûreté de la décision, l'autorité

locale qui, toute proche et mieux au courant des faits, pourra statuer sans retard et bien en connaissance de cause ? Vouloir enlever les chemins de fer d'intérêt local aux autorités régionales pour les faire entrer dans le lourd organisme d'Etat serait méconnaître les conditions essentielles de leur existence et leur retirer leurs plus grandes chances de succès ; aussi le législateur ne s'est-il jamais laissé séduire par une pareille théorie que la loi de 1880 n'a pas consacrée plus que celle de 1863.

II. — Ce système écarté, il y aurait lieu d'entrer dans le détail et d'examiner dans quelles conditions doit être établi un chemin d'intérêt local pour être assuré de vivre et de prospérer.

En premier lieu, le chemin de fer ne doit, autant que possible et sous la réserve des cas exceptionnels, être créé que dans un pays où il soit certain de trouver un trafic suffisant pour couvrir ses frais et pour réaliser des bénéfices. La chose va de soi, et cette vérité pourrait presque sembler inutile à dire s'il n'était intéressant de voir par quels moyens on peut arriver à mesurer avant la construction de la ligne le trafic de la région. Trois méthodes sont employées pour atteindre ce résultat :

1° La première, qui porte le nom de son inventeur, M. J. Michel, ingénieur des Ponts et Chaussées, consiste à s'inspirer des données fournies par une expérience longtemps poursuivie et à dresser d'avance, en tenant compte des divers éléments en présence — population, industrie, commerce, agriculture, richesse générale du

pays — des tableaux qui indiquent d'un coup la capacité de trafic des différentes régions de la France. C'est à l'aide de cette méthode que l'on a pu dans le tableau suivant, indiquer le rapport du chiffre de la population au nombre des voyageurs, qui serait :

De 9 à 6 pour le Nord

De 10 à 5 pour l'Est

De 9,50 à 3,60 pour l'Ouest

De 8 à 6 pour le Centre-Est

De 6 à 3,6 pour le Centre-Ouest

De 7 à 5 pour le Sud-Est

De 7 à 4,5 pour le Sud-Ouest

De 4,5 à 3 pour le Centre et les pays de montagnes (1).

On établit de même que le rendement annuel kilométrique moyen d'une ligne, est de 0 fr. 90 environ pour les pays riches et industriels comme ceux du Nord, de 0 fr. 70 pour les pays moyennement riches, et viticoles sans être industriels, enfin de 0 fr. 50 à 0 fr. 40 pour les pays pauvres.

Cette méthode, qui a l'avantage de simplifier les calculs dans chaque espèce a contre elle son défaut de souplesse. Elle ne peut guère opérer que par grandes régions, et elle risque de manquer d'exactitude quand on en applique les résultats à une étendue très restreinte de pays. De plus, les tableaux une fois établis ne se

1. — V E. Roy, *Chemins de fer d'intérêt local*, Paris, 1877.

prêtent qu'assez mal à suivre dans tous leurs détails les mouvements de la vie économique d'une contrée. Aussi cette méthode, qui peut être excellente à titre d'indication, ne doit-elle être employée qu'avec beaucoup de prudence quand il s'agit d'établir des calculs fermes et précis.

2° La deuxième méthode consiste dans une enquête faite auprès des populations du pays et notamment auprès des maires des communes traversées. On demande aux maires, en même temps que de donner leur avis sur la ligne projetée, d'indiquer aussi exactement que possible tous les éléments de trafic que leur commune pourra apporter à cette ligne. Ce système, au contraire du précédent, est d'une extrême souplesse, puisqu'il saisit le trafic dans le lieu et au moment même où il est intéressant de l'évaluer. Il a le tort seulement de n'être pas d'une grande exactitude. Combien trouvera-t-on de maires, surtout dans des régions rurales et pauvres, qui pourront indiquer, même approximativement, la capacité commerciale de leur commune?

3° La troisième méthode est celle dite des colliers. On appelle collier dans le langage des ingénieurs la charge que peut traîner sur une route moyenne un cheval ordinaire, et qui est environ de 1200 à 1250 kilogrammes (1). Il suffit dès lors de surveiller et de compter le nombre des colliers qui circulent sur les routes dans la région considérée pour se rendre compte de la capacité

1. V. Debauxe, *Manuel de l'ingénieur des ponts et chaussées*.

de trafic de cette région. Cette manière de procéder présente il est vrai quelques chances d'erreurs, la valeur du collier pouvant varier avec les chevaux et avec le relief du sol dans le pays. Mais ces erreurs se corrigent sans grande difficulté et l'on peut d'ailleurs les éviter en partie en classant les colliers par nature de chargements et par chevaux. On a proposé aussi pour éviter ces erreurs de compter à la tonne les marchandises circulant par roulage : mais ce procédé est peu commode, car il est difficile de voir rapidement combien une voiture contient de tonnes (1). La méthode du comptage des colliers demeure la meilleure et la plus simple, et c'est elle qui offre encore le plus de chances d'exactitude pour le résultat auquel on veut arriver.

A l'aide de l'une quelconque de ces méthodes, qu'il sera facile également de combiner entre elles, on pourra juger avant de s'engager si les ressources de la région doivent fournir au chemin de fer un aliment suffisant. L'appréciation du trafic qu'exigera le chemin sera essentiellement affaire d'espèce : selon les difficultés que présenteront la construction et l'exploitation de la ligne, et selon les frais par suite qu'il y aura lieu d'exposer, il faudra être assuré d'un mouvement plus ou moins considérable. Il est malaisé dans ces conditions de poser une règle générale. Cependant on a cru pouvoir déterminer un minimum d'étendue qu'un chemin de fer devait avoir à exploiter pour avoir des chances sérieuses de

1. Durand-Claye et Marx, *Traité des routes et des chemins vicinaux*.

réussite : on a fixé dans cette vue sa longueur à 20 kilomètres et la distance qui le sépare de la prochaine grande ligne à 15 kilomètres au moins (1). Tout établissement industriel et agricole en effet qui serait situé à plus de 2 kilomètres de la ligne secondaire et à moins de 8 ou 10 kilomètres de la grande voie aurait plus d'avantages à porter directement ses produits à cette dernière qu'à leur faire emprunter le chemin d'intérêt local en leur imposant plusieurs charrois et plusieurs transbordements. Un chemin donc qui par sa longueur ne serait pas assuré d'une certaine clientèle ayant intérêt à s'adresser à lui, ne pourrait pas fonctionner. L'observation paraît juste en principe : peut-être les chiffres seraient-ils discutables et en tous cas susceptibles de varier, mais l'indication est en soi intéressante à recueillir.

III. — Lorsque, dans une région suffisamment riche, l'établissement d'un chemin d'intérêt local a été jugée utile, il faut se demander quel mode de construction et d'exploitation l'on emploiera. Avant tout, le chemin d'intérêt local, instrument modeste et de puissance relativement faible, doit tendre à l'économie : la construction et l'exploitation doivent entraîner le moins de frais possibles. Les premières entreprises qui se sont fondées après la loi de 1865 ont voulu faire trop grand et trop luxueux, et c'est en grande partie ce qui les a conduites à leur ruine. Il faut absolument renoncer à imiter les grandes Compagnies, et rechercher avec le soin le plus

1. V. Roy, *Des chemins de fer d'intérêt local*.

jaloux la simplification des services et la réduction des dépenses. Les ouvrages d'art, qui sont toujours d'un prix très élevé, devront être évités autant que faire se pourra et exécutés dans les dimensions les plus modestes quand il sera impossible de les éviter. Il faudra s'attacher à suivre le relief du sol afin de n'avoir pas à effectuer des travaux de terrassement en déblai ou en remblai qui exigent une main d'œuvre très coûteuse. Quant aux bâtiments des gares et stations, quelques Compagnies les ont supprimés tout à fait sauf aux points terminus de leurs lignes, et ont réduit leurs stations intermédiaires aux dispositions de voies nécessaires pour le garage des trains. Il y a peut-être là quelque excès, les voyageurs se trouvant de la sorte exposés à toutes les intempéries en attendant le passage des trains. La vérité est qu'il faut, en général, dans les gares, quelques constructions légères, mais on les bornera au strict indispensable : une salle pour les voyageurs, une halle pour les marchandises. Etablis avec ce souci constant de l'économie, les chemins d'intérêt local coûteront peu à construire et pourront réaliser des bénéfices tout en se contentant d'un trafic médiocre.

Dans l'exploitation de même, des simplifications peuvent être poursuivies pour éviter des frais. Les voitures, tout en étant confortables, ne devront jamais être inutilement luxueuses, et le nombre des wagons de tout genre ne devra pas dépasser ce qui est suffisant pour assurer le service : on arrivera même à restreindre ce

nombre au minimum possible en organisant, chaque fois que les circonstances ne s'y opposeront pas, le service en navette sur la ligne. De cette manière, le train qui vient d'arriver repartant aussitôt, il n'y aura point de matériel immobilisé et inutile. Le personnel également pourra être très réduit, les garde-barrières seront supprimés : chaque train n'aura que deux ou trois agents chargés de sa conduite en même temps que de la manutention des bagages. Les stations, d'un autre côté, au moins celles de minime importance, pourront n'avoir pas de personnel fixe. Le service des billets et celui de l'expédition des messageries sera fait soit par les agents des trains, soit par un habitant du village le plus voisin qui, moyennant une indemnité modeste, viendra aux heures convenables pourvoir au nécessaire. L'exploitation sera ainsi faite dans les conditions les meilleures pour ne pas grever l'entreprise de frais considérables. Cette simplification des services exigera, il est vrai, la plupart du temps une grande bonne volonté de la part du public, qui n'aura pas toujours une foule d'agents à son service, qui devra souvent s'armer de patience et qui se verra obligé parfois d'aider même au chargement des colis qu'il expédie : mais dans ces petites entreprises qui n'ont guère d'autre clientèle que celle de la région, cette bonne volonté fera rarement défaut. Et le public du reste n'aura à la montrer qu'un mérite relatif, puisqu'il coopérera ainsi à une œuvre dont il est le premier bénéficiaire et dont la disparition le priverait d'avantages sérieux.

A cette question de l'économie dans la construction et dans l'exploitation du chemin d'intérêt local se rattache intimement celle du type de voie à adopter. On sait qu'il existe deux types principaux de voie : la voie dite normale et la voie dite étroite. La voie normale, ainsi appelée parce qu'elle est employée par toutes les grandes Compagnies, a un écartement de 1 m. 44 entre rails (1) ; la voie étroite est celle qui a une largeur moindre. En pratique la largeur de la voie étroite ne descend pas au-dessous de 0 m. 60 et ne dépasse guère 1 m. 20. De la voie normale ou de la voie étroite, laquelle convient-il de choisir pour un chemin d'intérêt local ?

La voie normale a des avantages que l'on aperçoit tout de suite : en faisant de la ligne d'intérêt local une prolongation de la ligne d'intérêt général à laquelle elle se raccorde, elle permet à la petite entreprise d'utiliser au besoin le matériel de la grande et de réduire le sien au minimum indispensable pour les besoins journaliers du trafic. Dès qu'un mouvement plus intense se produira, la Grande Compagnie prêtera ses véhicules pour y satisfaire, et le chemin d'intérêt local n'aura pas à s'imposer les dépenses d'achat d'un matériel en excédent qui ne servira que dans des occasions exceptionnelles. En temps ordinaire même, dans bien des cas, afin d'éviter un transbordement coûteux, le wagon de la grande ligne

1. Cette largeur de voie est la même dans presque tous les pays, sauf de rares exceptions, comme la Russie et l'Espagne, qui ont adopté un type plus large.

viendra sur l'embranchement chercher la marchandise au lieu de départ pour l'emporter ensuite jusqu'à sa destination. Enfin, et à un autre point de vue, la voie normale étant d'un usage courant, les divers éléments en sont fabriqués par l'industrie d'une façon continue, et il est facile de se les procurer avec une plus grande rapidité.

Malheureusement, en regard de ces avantages incontestables, la voie normale présente pour une entreprise d'intérêt local un inconvénient majeur : c'est son prix d'établissement, très élevé et qui peut atteindre 150.000 et 200.000 francs sans descendre, sauf de rares exceptions, au-dessous de 100.000 par kilomètre. C'est là une dépense excessive. Et l'usage de la voie normale en entraîne bien d'autres encore, obligeant à avoir un matériel plus considérable et plus coûteux, un personnel plus nombreux, des gares plus importantes, des ouvrages d'art fréquents et de grandes dimensions, dont l'entretien nécessite des frais élevés. Il faut qu'une entreprise d'intérêt local soit assurée d'un trafic très sérieux ou qu'elle ait des raisons spéciales bien puissantes pour se décider à accepter la voie normale : car elle commencera son exploitation avec des capitaux engagés dont la rémunération ne sera pas toujours très aisée.

La voie étroite au contraire supprime ces inconvénients en permettant une économie que l'on peut en moyenne évaluer à la moitié de la dépense de la voie normale, et que certains auteurs même dans quelques cas évaluent

aux deux tiers de cette dépense (1). En premier lieu en effet elle exige pour son installation une plate forme beaucoup moins large, et elle réduit d'autant les frais d'achat de terrains. Or ces frais sont toujours redoutables pour les Compagnies de chemin de fer parce qu'ils sont toujours assez élevés d'abord et parce qu'ensuite il est presque impossible de les évaluer par avance : le prix des terrains est le plus souvent fixé par le jury d'expropriation, et l'on sait combien les appréciations de ce jury sont suivant les temps, les lieux et les circonstances sujettes à des changements brusques et déconcertants. Quand la voie étroite n'aurait pour effet que de diminuer les aléas de l'expropriation, ce serait déjà un bénéfice sérieux. Mais elle a bien d'autres avantages : elle est notamment d'une souplesse et d'une flexibilité telles qu'elle permettra dans la plupart des cas d'éviter les ouvrages d'art. Sans vouloir ici entrer dans des calculs qui rappelleraient des devis d'ingénieurs, nous pouvons dire d'une façon générale que la voie étroite se prête à des déclivités relativement considérables et qu'elle admet des courbes dont le rayon peut descendre à 100 mètres en pleine voie et à 35 ou 40 mètres dans les gares (2). Grâce à cette souplesse, il sera bien plus facile d'épouser le relief du sol, d'en suivre les contours, d'éviter les rivières et les ravins, et de supprimer ainsi des terrasse-

1. V. Humbert, *Traité des chemins de fer d'intérêt local*.

2. Le rayon minimum des courbes de la voie normale est de 200 à 300 mètres.

ments ou des ports que la voie normale exigerait impérieusement. Et lors même qu'il faudra de toute nécessité exécuter un ouvrage d'art, pour franchir une rivière par exemple, les proportions modestes de la voie permettront de le construire dans des conditions d'économie sensible. A bien d'autres points de vue l'économie sera possible encore : les rails, ayant à supporter des charges moins lourdes et des vitesses moins considérables pourront être d'un poids plus faible et coûteront d'autant moins ; la hauteur du ballast, le nombre des traverses seront diminués ; les bâtiments, les ateliers seront moins vastes et l'outillage s'en simplifiera beaucoup. Le matériel roulant enfin, machines ou wagons, sera plus petit, plus léger, et d'un prix moins coûteux tant pour l'achat que pour l'entretien. De plus l'utilisation en sera plus complète et les faux frais par là même se trouveront restreints. On sait en effet que la construction d'un wagon, comme celle d'un véhicule quelconque, doit tendre à la plus grande légèreté pour la plus grande capacité possible, de manière à réduire le poids mort, dont le transport coûte sans rien rapporter. Or il a été établi que sur la voie d'un mètre le poids d'un wagon pouvait être abaissé au tiers de celui d'un wagon de voie normale, alors que la capacité de chargement était de moitié (1). On voit que l'économie est notable. De même le poids mort prove-

1. Auguste Moreau, *les Chemins de fer d'intérêt local : avantages de la voie étroite*.

nant de vides de chargement sera diminué. Il est rare en effet qu'une voiture voyage avec un chargement complet. On a calculé qu'en Angleterre, pays industriel et commerçant par excellence, le vide moyen était de 7 tonnes pour un wagon pouvant en porter 8 (1). Le wagon de la voie étroite étant plus petit, le vide sera moins considérable et le rapport du poids mort au poids utile abaissé. Bien mieux, la voie elle-même aura toute sa puissance beaucoup plus complètement utilisée que la voie normale : il a été démontré (2) que pour avoir une bonne stabilité sur une voie, le matériel ne devait pas avoir une largeur supérieure à deux fois et demie la largeur de la voie. La voie de 1 m. 44 pourrait dès lors porter des voitures de 3 m. 60 : mais on ne construit pas de wagons de ce type parce que leurs dimensions et leur poids les rendraient peu maniables. La voie normale perd donc une partie de sa puissance qui demeure inutilisée. La voie de un mètre au contraire, pour la citer comme exemple, peut porter des wagons de 2 m. 50 : ces wagons contiendront 5 personnes de front et rien ne sera perdu dans la force de la voie qui arrivera à être presque égale à celle de la voie normale. Pour une entreprise qui ne doit négliger aucune économie, ce point est précieux.

Enfin, en faveur de la voie étroite, on a fait valoir un autre argument encore, en disant qu'elle empêcherait toutes les spéculations qui auraient pour but de ne cons-

1. Auguste Moreau, *op. cit.*

2. Auguste Moreau, *op. cit.*

truire un chemin de fer que dans le dessin de se le faire racheter par la Grande Compagnie voisine. L'observation peut avoir son fondement dans certains cas, mais elle est secondaire et nous ne la reproduisons que pour mémoire.

Les considérations que nous venons de déduire nous semblent démontrer la supériorité de la voie étroite sur la voie normale pour les chemins d'intérêt local. A la voie étroite cependant on a fait quelques objections qu'il ne faut pas passer sous silence. On lui a reproché d'abord son défaut de vitesse : l'objection est sans grande valeur. Un chemin de fer d'intérêt local, qui doit drainer le trafic par tous les moyens, qui doit par suite avoir des stations fréquentes et même, d'après quelques-uns, des arrêts au gré des voyageurs, n'aurait jamais besoin de fournir une vitesse bien considérable. Mais il peut fort bien au besoin supporter des vitesses de 50 kilomètres à l'heure et en tout temps des vitesses moyennes de 30 kilomètres, ce qui paraît suffisant. La preuve en est donnée par la plupart de nos chemins à voie étroite et surtout par une petite ligne allant de Festiniog à Portmadoc dans le pays de Galles et pouvant, à la largeur de 0 m. 60, atteindre jusqu'à 72 kilomètres à l'heure. Peut-on souhaiter davantage ?

D'autres ont exprimé la crainte que la voie étroite ne suffise pas à une circulation quelque peu intense. La réponse se trouve déjà dans la comparaison faite entre la capacité de la voie normale et celle de la voie étroite.

Elle se trouve plus topique encore dans l'exemple du petit chemin du Festiniog qui transporte annuellement 110.000 voyageurs et 136.000 tonnes de marchandises, et assure ainsi un service très chargé.

La dernière objection faite à la voie étroite est plus sérieuse que les précédentes : elle se fonde sur le transbordement que la ligne à voie étroite devra faire subir aux marchandises à sa jonction avec la ligne à voie normale. Ce transbordement, dit-on, coûtera cher ; il nuira à la rapidité des expéditions et il exposera les objets transportés aux détériorations que les manutentions trop fréquentes leur font toujours subir. Ces inconvénients ne vont-ils pas détourner bien des expéditeurs d'user de la voie d'intérêt local pour les engager à aller directement par roulage à la grande ligne ?

Ecartons d'abord les deux derniers arguments : les retards pourront être insignifiants si le transbordement est fait avec rapidité, et les objets, qui seront d'ailleurs bien souvent des matières pondéreuses peu délicates, ne seront pas endommagés s'il est fait avec quelque précaution. Reste l'argument des frais supplémentaires. Sur ce point l'on peut dire en premier lieu que la voie étroite n'est pas la seule qui oblige à des transbordements. Bien souvent les grandes Compagnies, dans les gares de jonction de leurs embranchements avec leurs voies principales, transportent dans un wagon de la voie principale les marchandises apportées par le wagon de l'embranchement. Si elles n'agissaient pas ainsi, elles feraient circuler

trop de poids mort sur leurs lignes et leurs voitures seraient moins remplies encore qu'elles ne le sont actuellement. Elles se livrent si souvent à cette opération que l'on a pu estimer à 80 p. 100 du montant de leurs transports totaux les marchandises ainsi transbordées (1) : la proportion est considérable. Mais la voie étroite, qui rend en tous cas le transbordement obligatoire, ne vatt-elle pas grever la petite entreprise de frais excessifs ? Il ne faut rien exagérer à ce point de vue : la plupart des spécialistes qui ont écrit sur la matière estiment que le transbordement d'une tonne ne doit pas dépasser 0 fr. 17 et qu'il peut pour les marchandises voyageant à wagon complet comme la houille, le plâtre, la chaux, etc..., se réduire à 0 fr. 10. L'augmentation n'est pas effrayante. Du reste, et pour résumer la discussion d'un mot, on a établi (2) que toute ligne d'une longueur de plus de 8 kilomètres devait, sans inconvénient et à raison de la perception faite, pouvoir supporter les frais de transbordement. Or les lignes de 8 kilomètres seulement sont rares, parce que, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer, dans ce rayon il n'y aurait pas pour les producteurs bénéfices à se servir du chemin d'intérêt local. La difficulté du transbordement ne saurait dès lors être un obstacle à l'établissement de la voie étroite.

Nous croyons donc fermement que, dans tous les cas où des causes supérieures ne s'y opposeront pas, le che-

1. Auguste Moreau, *op. cit.*

2. E. Roy, *op. cit.*

min de fer d'intérêt local doit être établi sur voie étroite. Le type de voie à choisir dépendra des circonstances, du trafic, du relief du sol, des nécessités régionales : il est difficile de donner là une règle précise. Cependant on peut indiquer que la voie de 1 mètre est en général recommandée comme étant la plus parfaite, et qu'une circulaire ministérielle du 12 janvier 1888 (1) a interdit, sauf autorisation spéciale, la voie de 0 m. 60. Mais le type précis importe peu : ce qu'il faut avant tout, c'est la proscription de la voie normale. La grande majorité des auteurs techniques est en faveur de cette solution, et beaucoup de pays étrangers nous ont donné un exemple que nous ferons bien de suivre de plus en plus. La Suède, dont le sol accidenté se prêtait mal à la construction des chemins de fer a adopté, après des premiers essais fort coûteux avec la voie normale, le type de 1 m. 07 dont elle est absolument satisfaite. La Suisse a pour beaucoup de ses chemins fait usage de la voie de 1 mètre. On trouve en Allemagne des lignes de 0 m. 80. Les Etats-Unis possèdent 12.000 kilomètres de chemins dont la voie varie entre 0 m. 90 et 1 m. 067 de largeur. Les différentes colonies anglaises ont construit sur ce dernier modèle : le Canada a 1400 kilomètres de lignes de ce genre, les Indes en ont 2000 kilomètres, la Nouvelle-Zélande en a 650 kilomètres. Le Brésil d'un autre côté a établi les quatre cinquièmes de son réseau, qui compte 7000 kilomètres, en lignes à voie étroite variant de

1. V. G. Humbert, *op. cit.*

0 m. 76 à 1 m. 38. Toutes ces lignes suffisent parfaitement au trafic parfois important qu'elles ont à desservir, et il en est beaucoup parmi elles qui réalisent des bénéfices sérieux. L'exemple de ces pays nous est un encouragement à développer notre réseau d'intérêt local dans le sens qu'ils nous indiquent.

IV. — Une autre des grandes questions qui se posent à propos du chemin d'intérêt local est celle de savoir s'il faut le concéder, et à qui en doit être accordée la concession. C'est là un problème d'une importance capitale, dont la solution peut avoir sur la prospérité d'un chemin une influence décisive.

Tout d'abord, y a-t-il lieu de concéder ? On sait les reproches qui sont adressés par la plupart des économistes à l'exploitation des chemins de fer par l'Etat. On se plaint de la lenteur et de la lourdeur des services de l'Etat, qui manque de la souplesse nécessaire pour se plier aux exigences incessantes du commerce. On craint son irresponsabilité et son défaut d'intérêt qui pourront l'entraîner à une exploitation plus négligée et qui exposeront les intéressés à subir des préjudices fréquents. On signale les abus du développement excessif des fonctionnaires, dont le nombre augmente tous les jours et qui menace de devenir une plaie pour la nation. On redoute la tendance de l'Etat à un nivellement égalitaire qui est excellent dans beaucoup de cas, mais qui peut avoir ses inconvénients dans une exploitation commerciale. On fait voir toutes les sollicitations, toutes les de-

mandes, toutes les ambitions dont l'Etat est entouré, et dont il ne peut se défaire aussi facilement qu'un particulier. On rappelle enfin tous les dangers que ferait courir à une entreprise de l'importance des chemins de fer l'intrusion dans ses services de la politique et de l'esprit changeant qui la caractérise. Et on conclut en général contre l'exploitation d'Etat en faveur de la concession (1).

Ces inconvénients existent-ils dans l'exploitation d'une ligne d'intérêt local par le département ou la commune ? Quelques-uns s'y retrouvent, mais ils sont tous un peu atténués. Le principal serait encore la rigidité du système administratif. Bien que l'organisme départemental ou communal, moins lourdement chargé que celui de l'Etat, soit un peu plus maniable, que d'autre part la proximité des affaires à traiter lui assure une plus grande rapidité de jeu, il n'en conserve pas moins une certaine raideur inhérente à tout ce qui est administration publique et contraire au bon fonctionnement d'une industrie active. De plus, tout comme l'Etat quoique à un degré moindre, le département ou la commune manquent du stimulant de l'intérêt personnel qui ne les incitera pas comme un particulier à apporter à l'entreprise les améliorations qu'elle comporte pour la rendre plus productive. Les autres inconvénients sont peu à craindre : la responsabilité du département ou de la commune est bien plus facilement mise en jeu que celle de l'Etat. Les

1. Voir au surplus Picard, *Traité des chemins de fer*, t. I.

sollicitations seront moins nombreuses, et sur un domaine plus restreint elles pourront être plus facilement écartées. Quant aux abus de la politique, malgré l'extrême vivacité des luttes électorales dans les localités, ils sont peut-être peu redoutables parce qu'ils seraient trop vite connus et souvent trop vite poursuivis et punis. Ils ne pourraient pas se noyer dans l'impersonnalité d'un Parlement ou d'une grande administration : ils remonteraient tout de suite à leur auteur et risqueraient dans bien des cas de lui préjudicier gravement.

Un département ou une commune peuvent donc, à la rigueur, sans que la prospérité de l'entreprise soit par trop menacée, se charger de l'exploitation d'une ligne d'intérêt local. Néanmoins, dans la plupart des cas, nous aimerions à les voir abandonner à d'autres cette direction. Le département ou la commune ont été créés pour gérer les intérêts collectifs de la circonscription, et leur rôle est assez considérable ainsi sans qu'ils aillent de gaité de cœur l'augmenter encore et le rendre plus lourd. Une entreprise de chemins de fer ne peut jamais être considérée comme faisant partie des intérêts collectifs de la communauté. C'est une industrie, plus importante et plus puissante que beaucoup d'autres, liée davantage et d'une façon plus directe à la prospérité du pays, mais ayant tous les caractères d'une œuvre commerciale et pouvant parfaitement être exploitée par un particulier. Dès lors, pourquoi le département ou la commune s'en chargeraient-ils ? Pourquoi s'imposeraient-ils cette tâche

qui n'est pas de leur ressort et qui leur donnera souvent des soucis cuisants? Ne voit-on pas les dangers qu'il peut y avoir à exposer un département ou une commune à tous les hasards, à tous les aléas, à tous les ressauts d'une opération commerciale? A chacun son rôle : le département et la commune doivent demeurer dans le domaine administratif qui leur est propre; les sociétés constituées à cet effet ou les particuliers se livrent, en vue d'un gain à réaliser, au commerce et à l'industrie.

Ce n'est pas que nous entendions contester la légitimité de l'intervention des autorités locales dans les concessions qu'elles font. Les chemins de fer tiennent trop à la vie même d'un pays pour ne pas s'y intéresser activement. De plus il est nécessaire d'empêcher que l'intérêt individuel du concessionnaire, qui dans bien des cas fera merveille, ne vienne à quelque moment s'opposer à l'intérêt du public et entrer avec lui en lutte. Il faut de la part des autorités locales un contrôle très suivi sur le concessionnaire : mais un contrôle suffira la plupart du temps, et nous souhaiterions qu'elles n'en fissent pas davantage.

Il est une combinaison néanmoins qui a été proposée (1) et que nous accepterions dans certains cas : c'est celle qui consisterait à faire construire la ligne par le département ou la commune pour en concéder ensuite seulement l'exploitation. M. Noblemaire, le directeur de

1. V. Noblemaire, *Les chemins de fer départementaux*. — Extrait des *Annales des Ponts et Chaussées* :

la Compagnie du P.-L.-M., qui préconise cette solution, affirme que le département ou la commune construiraient certainement, sinon peut-être à meilleur marché — et encore le point lui semble-t-il discutable, le crédit du département lui permettant d'emprunter à meilleur compte — du moins plus solidement et d'une manière plus appropriée au but poursuivi. Les travaux ayant été faits directement, la valeur en serait mieux connue et plus certaine. Et l'autorité concédante trouverait ensuite bien plus facilement pour entreprendre l'exploitation un fermier qui n'aurait pas le souci de réunir un capital important de premier établissement et qui pourrait exploiter d'une manière plus économique sur une ligne bien faite. L'idée est séduisante : elle tire une certaine force de l'exemple de l'Etat qui, sous des formes diverses depuis la loi du 11 juin 1842, construit les lignes d'intérêt général ou participe à leur construction, et il est possible que les départements et les communes aient des avantages à la mettre en pratique.

Mais que le département construise lui-même, comme le propose M. Noblemaire, ou qu'il fasse construire, il lui faudra toujours, un peu plus tard ou un peu plus tôt, chercher quelqu'un, fermier ou concessionnaire, à qui il confie la direction de l'entreprise. Quelles considérations devront le guider à ce moment dans son choix ? Trois grandes catégories de concessionnaires peuvent se présenter à lui : ce sont les Grandes Compagnies d'intérêt général, les Grandes Compagnies d'intérêt local et les

sociétés locales ou les particuliers. Laquelle de ces catégories offrira en général le plus de garanties ?

Il n'est pas douteux que les Compagnies d'intérêt général présentent des avantages extrêmement sérieux. Elles sont déjà constituées, elles ont à leur disposition un capital important qu'elles peuvent engager immédiatement, et s'il ne suffit pas, elles auront les plus grandes facilités pour faire un emprunt que l'on souscrira avec empressement, leur crédit étant égal aujourd'hui à celui de l'Etat : elles ne seront pas entourées de la méfiance qui viendra souvent décourager une petite compagnie exploitant dans un pays lointain un chemin que l'on ne connaît pas. D'un autre côté elles ont l'habitude de ces sortes d'entreprises : elles ont à leur disposition un grand nombre d'hommes compétents qui feront admirablement les études préparatoires et qui exécuteront de main de maître tous les travaux. Elles ont en un mot la supériorité que donne l'intelligence de ces questions acquise par une longue et laborieuse expérience : il semble que ce soit à elles qu'il faille s'adresser. Malheureusement, les Compagnies d'intérêt général ont deux sortes d'inconvénients. D'un côté, elles seront l'objet d'exigences considérables, on leur demandera d'exploiter la petite ligne avec le luxe qu'elles mettent dans l'exploitation de leur grand réseau, le public sera sans bonne volonté à leur égard, et la condition essentielle de la ligne secondaire, l'économie, sera impossible à réaliser. Plusieurs auteurs, M. Noblemaire notamment que nous citons tout à l'heure, ont marqué

ce défaut de traits énergiques et en ont conclu que les Grandes Compagnies ne devaient pas se rendre concessionnaires de lignes d'intérêt local. D'un autre côté, il y aurait fort à craindre — et ceci malgré les protestations de M. Noblemaire — que la grande Compagnie n'apportât pas dans l'exploitation de la ligne tout le zèle voulu. Les deux propositions semblent contradictoires : elles se concilient parfaitement cependant. L'exploitation en effet sera luxueuse, elle comportera des voitures très confortables et un grand nombre d'agents, mais ce luxe sera tout en façade et n'empêchera pas une certaine mauvaise volonté de la part de la Compagnie. Celle-ci, peu soucieuse d'une ligne dont les bénéfices ne seront jamais que très médiocres, cherchera à restreindre et à diminuer le service, et cela d'autant plus que le service qu'elle sera rigoureusement obligée de faire lui coûtera plus cher. Elle apportera dans son exploitation une sorte de négligence, dont on ne pourra pas lui faire un grief précis, mais qui sera sensible néanmoins; le chemin d'intérêt local ne sera qu'une parcelle infinie dans le grand réseau et comptera à peine : il n'aura pas pour les populations l'utilité sur laquelle elles étaient en droit de compter.

Ces raisons sont assez fortes et assez plausibles pour empêcher les départements et les communes, sauf exception, de confier leurs lignes aux Grandes Compagnies d'intérêt général, qui, du reste, ne les recherchent pas. Il en est tout autrement des Grandes Compagnies d'in-

térêt local que l'on trouve en France au nombre de huit. Ces Compagnies offrent, bien qu'à un degré un peu moindre, les mêmes avantages que les précédentes : elles sont constituées, elles sont déjà fortes, elles ont des capitaux importants et un crédit bien assis, elles ont acquis une expérience qui les empêchera de commettre des erreurs fâcheuses. D'un autre côté, on ne risque pas avec elles de les voir négliger une ligne : elles n'y auraient pas de raison. L'autorité concédante pourra traiter avec elles sans prendre trop de garanties : elle n'est pas menacée de déceptions. On a cependant parfois exprimé la crainte que ces sociétés, composées la plupart du temps d'hommes de finance, se laissent entraîner à des spéculations ; mais l'expérience, sauf dans des circonstances exceptionnelles, n'a pas confirmé ces appréhensions. On pourrait craindre encore qu'avec ces sociétés comme avec les Grandes Compagnies, le public ne montrât quelque exigence au point de vue de l'exploitation. Mais il est permis d'espérer qu'elles seront bien armées pour résister à ces exigences par l'habitude qu'elles auront des entreprises de chemins de fer d'intérêt local et par l'intelligence qu'elles posséderont des conditions dans lesquelles ces entreprises doivent vivre.

Ce sera précisément cette intelligence qui fera souvent défaut aux sociétés locales constituées en vue de la création et de l'exploitation d'une ligne unique ; ces sociétés pourront commettre des erreurs avant d'avoir acquis l'expérience indispensable pour les éviter ; elles ne dis-

poseront pas toujours d'hommes compétents et habiles qui seront capables de les guider ; de plus, elles seront inconnues sur le marché, et si elles ont besoin d'emprunter, le crédit qu'elles demanderont leur coûtera cher.

En revanche, il est des avantages que l'on doit reconnaître à ces sociétés si elles sont composées d'hommes de la localité. Elles connaîtront en effet bien mieux les forces de celle-ci, elles pourront plus facilement en apprécier le trafic et elles proportionneront plus justement l'effort au but à atteindre. D'un autre côté, elles seront connues elles-mêmes, et on peut penser qu'elles rencontreront de la part des habitants du pays un meilleur accueil que des étrangers. Peut-être obtiendront-elles à meilleur marché, sans l'intervention du jury tout au moins, l'acquisition des terrains qui leur seront nécessaires. Enfin, si elles ont des emprunts à émettre, leurs titres se placeront souvent dans la région, et de la sorte, les habitants du pays eux-mêmes, appelés à bénéficier du chemin de fer, auront en outre un intérêt pécuniaire immédiat à sa prospérité. Ce sont là des raisons qui dans bien des cas peuvent suffire à faire donner la préférence à des sociétés locales. Du reste, il en est un certain nombre en France qui sont concessionnaires de quelques lignes, et leur exploitation ne soulève point de plaintes. Aussi, si nous avons une conclusion à donner aux quelques réflexions qui précèdent, la donnerions-nous volontiers en faveur de ces sociétés qui nous semblent, quand elles sont sérieuses, réunir les conditions

les meilleures de succès pour l'exploitation qu'elles entreprennent.

V. — Nous ne voudrions pas terminer ces courtes considérations économiques sur les chemins de fer d'intérêt local sans rappeler quels sont, en matière de voies ferrées, les inconvénients de la concurrence. Il est inutile d'entrer dans de longs détails : ces inconvénients ne sont pas spéciaux aux chemins d'intérêt local ; ils sont les mêmes que pour ceux d'intérêt général et ils ont été magistralement exposés par M. Picard dans son *Traité des chemins de fer*. Nous ne croyons pas par suite devoir y revenir. Nous nous bornerons à dire que le chemin d'intérêt local, plus modeste et moins puissant, supportera la concurrence moins bien encore que les Grandes Compagnies et tombera beaucoup plus vite. Les autorités locales devront donc, si elles ne veulent pas de gâité de cœur ruiner les entreprises qu'elles fondent, se garder jalousement de faire des concessions concurrentes entre elles. Il ne pourrait en résulter que des conséquences fâcheuses pour le public, pour le concessionnaire et pour le bien général.

CHAPITRE II

DE L'ÉTABLISSEMENT DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

Section I. — Du droit d'initiative des assemblées locales.

En matière de chemins de fer d'intérêt local, le droit d'initiative appartient essentiellement aux assemblées locales. Le rapport du comte Le Hon devant le Corps législatif en 1865 le dit d'une manière formelle et l'explication de cet état de choses s'aperçoit sans difficulté. L'attention des pouvoirs compétents pourra sans doute être éveillée soit par l'administration supérieure, soit par les intéressés, mais à ces pouvoirs seuls incombent le soin de dire s'il y a lieu ou non de créer un chemin de fer, et leur refus ou leur silence ne pourraient jamais faire l'objet d'aucun recours.

Trois cas peuvent se présenter :

1° La ligne ne dépasse pas le territoire d'une commune : dans ce cas l'initiative appartient au Conseil municipal dont la délibération n'a pas besoin de l'approba-

tion préfectorale. Nous en déciderions ainsi par application des principes généraux sur l'organisation municipale, qui ne soumettent à approbation que les délibérations expressément prévues à l'article 68 de la loi du 5 avril 1884 ou dans une loi spéciale. La délibération dont nous parlons, qui ne figure pas dans l'énumération de l'article 68 et sur laquelle la loi de 1880 est muette, n'est soumise qu'aux causes de nullité et d'annulation des articles 63 et 64 de la loi de 1884.

2° La ligne s'étend sur plusieurs communes d'un même département : c'est alors le Conseil général qui exercera le droit d'initiative. Sa délibération est également exécutoire sans approbation, par application de l'article 46 § 9 de la loi du 10 août 1871 et par *a fortiori* du § 12 de ce même article 46. La délibération ne peut être annulée que par décret en Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou des règlements, sur la demande du préfet formulée dans les vingt jours de la clôture de la session.

3° La ligne traverse plusieurs départements : dans ce cas, le Conseil général d'un des départements intéressés prendra l'initiative d'une conférence interdépartementale dans les conditions prévues par l'article 89 de la loi du 10 août 1871. Les délibérations du Conseil général et celles de la conférence interdépartementale ne seront pas soumises à approbation. Toutefois celles de la conférence ne deviennent exécutoires qu'après ratification

par tous les Conseils généraux intéressés (art. 90, l. 1871).

Remarquons bien qu'en exerçant leur droit d'initiative les assemblées locales se bornent à une simple manifestation de volonté. Elles n'entrent dans aucun détail touchant la ligne projetée. Elles ne font qu'en constater d'une manière un peu sommaire l'utilité, qu'une étude rapide ou les réclamations mêmes des populations leur ont fait connaître, et elles demandent qu'un examen plus sérieux précise et fasse apparaître davantage cette utilité, afin de statuer ultérieurement en connaissance de cause.

Section II. — Droit d'instruction du préfet **Enquête.**

Le rapport du comte Le Hon sur la loi de 1865 nous apprend que d'après le projet primitif les Conseils généraux devaient prendre leurs décisions *sur la proposition du préfet*. Mais la commission du Corps législatif pensa que le pouvoir d'initiative du Conseil général, « qui doit être complet » se trouverait ainsi singulièrement limité, et à la phrase du projet elle substitua les mots « après instruction préalable par le préfet ». La loi de 1880 s'est bornée à reprendre cette formule en y ajoutant les mots « et après enquête ».

Le préfet doit donc, sur le projet qui lui a été indiqué par le Conseil général, procéder à une instruction. Il ne pourrait se refuser à cette opération, car il paralyserait ainsi le droit d'initiative du Conseil général : il n'existe il est vrai contre lui aucun moyen de contrainte directe, mais la sanction de son obligation, que d'ailleurs il méconnaîtra rarement, se trouve dans le droit de révocation, de déplacement ou de réprimande du gouvernement, sur la plainte du Conseil général.

Sur quoi doit porter l'instruction du préfet ? Elle doit porter sur tous les éléments qu'il sera nécessaire au Conseil général de connaître pour statuer ultérieurement d'une manière éclairée. Le préfet doit examiner et évaluer les ressources de la contrée, le trafic qu'elle est susceptible de fournir et la mesure dans laquelle ce trafic pourra être développé par le chemin projeté. Il apprécie d'une manière aussi précise que la chose est possible les dépenses et les recettes du chemin, pour juger des bénéfices probables, ou au contraire des secours éventuels qu'il faudra réclamer à l'Etat, aux communes, aux intéressés. Il fait étudier par les hommes de l'art le tracé que devra suivre la ligne, avec les plans et devis nécessaires pour le choix de ce tracé. Il fait étudier également le mode d'exploitation qu'il serait préférable d'employer, et sans entrer dans les détails à l'excès, il établit les linéaments généraux du système d'exploitation. Enfin, et c'est là la partie la plus délicate de sa tâche, il lui faut voir quelle part les intéressés, Etat, communes, particuliers, sont

disposés à prendre à l'entreprise, quel concours pécuniaire ils pourraient lui apporter. La chose sera quelquefois malaisée : il appartiendra au préfet d'agir avec assez d'habileté pour apprendre ce qu'il veut savoir.

D'après le rapport du comte Le Hon, cette instruction, dont la direction est confiée au préfet, peut être faite sous les ordres de celui-ci par des hommes que le Conseil général désigne. La proposition semble étrange et est devenue inadmissible aujourd'hui. Que dans la pratique, le Conseil et le préfet s'entendent pour le choix des commissaires à qui seront confiées les études, nous n'y contredisons point. Mais qu'en droit le préfet soit tenu d'accepter les hommes du Conseil général, nous ne voyons rien dans la loi qui l'y oblige. L'art. 2 parle d'instruction préalable par le préfet : sera-ce une instruction par le préfet que celle faite sous sa direction nominale par des hommes qui ne seront pas les siens ? C'est au préfet seul, responsable de l'instruction, de savoir comment il veut la faire, et le Conseil général ne doit pas s'y immiscer de force.

La loi dispose encore que le préfet devra procéder en outre à une enquête. Quelle est cette enquête ? A défaut de précision dans la loi et en l'absence de tout règlement d'administration publique sur ce point, on décide dans la pratique et dans la doctrine que c'est celle des ordonnances du 18 février 1834 et du 15 février 1835 sur les travaux publics. Par suite, l'enquête s'ouvre sur un avant-projet où l'on fait connaître le tracé général des travaux, les dispositions principales des ouvrages les

plus importants et l'appréciation sommaire des dépenses. A l'avant-projet sont joints : 1° un nivellement en longueur et un certain nombre de profils transversaux ; 2° un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre ; 4° le tarif des droits à percevoir. Un exemplaire de chacune de ces pièces est déposé au chef-lieu du département et à celui de chacun des arrondissements traversés par la ligne. Dans ces mêmes endroits des registres sont ouverts pour recevoir les observations des intéressés pendant un délai fixé par le préfet et qui ne peut être inférieur à un mois ni supérieur à quatre. Des affiches apposées partout où besoin en sera devront faire connaître au public la durée et l'objet de l'enquête. Les observations des intéressés pourront très utilement être provoquées sur un certain nombre de points, notamment sur l'emplacement des gares et stations.

A l'expiration du délai ainsi fixé, une commission nommée par le préfet dès l'ouverture de l'enquête et composée de neuf membres au moins et de treize au plus pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels de la région, se réunira pour examiner les dires produits à l'enquête. Après quoi, elle entendra les hommes de l'art chargés des études de la ligne projetée, elle recueillera tous les renseignements nécessaires pour s'éclairer, et elle donnera son avis mo-

tivé tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions accessoires qu'elle comporte.

Ses opérations devront être terminées dans le délai d'un mois à l'expiration duquel son président doit transmettre au préfet les procès-verbaux qui en mentionnent les résultats. Dans le même délai d'un mois, les chambres de commerce et au besoin les chambres consultatives des arts et manufactures des villes intéressées sont appelées à exprimer leur avis sur la convenance et l'utilité de l'opération projetée.

Ces formalités sont celles qu'il faut remplir pour l'instruction préalable et l'enquête par le préfet dans le cas le plus fréquent, celui d'une ligne départementale. Dans le cas d'une ligne interdépartementale, la modification est insensible : c'est le préfet de chacun des départements intéressés qui fait effectuer les opérations que nous avons décrites.

Dans le cas d'une ligne simplement communale, on pourrait se demander si les formalités de l'ordonnance du 18 février 1834 ne doivent pas être remplacées par celles de l'ordonnance plus simple du 23 août 1835, « portant que les enquêtes qui doivent précéder les entreprises de travaux publics seront soumises aux formalités y déterminées pour les travaux d'intérêt purement communal ». Nous croyons qu'il n'en est rien : malgré son titre en effet, cette ordonnance ne vise (art. 1^{er}) que les travaux « dont l'exécution doit avoir lieu en vertu d'une ordonnance royale ». Les chemins de fer d'intérêt local

même purement communaux étant, comme nous le verrons, toujours soumis à l'approbation législative, échappent par là même aux prescriptions de l'ordonnance de 1835.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer, pour les chemins de fer communaux, que l'instruction préalable en est confiée au préfet et non au maire. La loi en effet ne fait aucune distinction : ce silence s'explique d'ailleurs fort bien et est intentionnel, le préfet devant, pour cette instruction, disposer de moyens plus nombreux, plus sûrs, plus rapides et plus puissants que ne le pourraient faire en général les maires. Terminons ces diverses explications par une observation générale. Les arrêtés préfectoraux ordonnant une enquête ne sont que des mesures d'instruction ne pouvant causer par eux-mêmes aucun préjudice, et ils ne sont dès lors pas susceptibles de recours contentieux : v. Cons. d'Etat, 29 avril 1898, Dieuleveult et Le Borgne.

Section III. — Délibération postérieure à l'instruction et à l'enquête par le préfet.

Le préfet ayant de la sorte amassé tous les documents, l'affaire, dès lors en état, revient devant l'Assemblée locale. Celle-ci arrête, sur le plan qui lui est présenté, la direction du chemin. Ce n'est pas encore un tracé dans tous ses éléments qu'elle établit : elle se borne à indiquer le point de départ et le point d'arrivée, ainsi qu'un

certain nombre de points intermédiaires qui montrent, d'une façon suffisamment exacte, la ligne que doit suivre le chemin. En même temps, elle décide quel mode de construction et d'exploitation sera employé, et elle fixe les traités qui doivent assurer l'exploitation. En un mot, elle détermine les conditions essentielles d'établissement et de mise en service de la voie ferrée.

Plusieurs systèmes peuvent à cet effet être choisis par l'assemblée locale, les uns se rapportant à la construction ou à l'exploitation seulement, les autres se rapportant simultanément à l'une et à l'autre. Elle peut notamment pour la construction adopter l'adjudication, le marché de gré à gré ou la régie, simple ou intéressée ; elle peut pour l'exploitation déclarer qu'elle se la réservera ou qu'elle la fera opérer par une compagnie fermière ; elle peut enfin confier à la fois la construction et l'exploitation à un concessionnaire qui se chargera de l'une pour bénéficier de l'autre pendant une certaine période.

Quel que soit celui ou ceux de ces systèmes qu'elle adopte et sur lesquels nous reviendrons, l'assemblée locale doit l'indiquer tout de suite. Si elle s'arrête à la concession, il lui faudra immédiatement désigner son concessionnaire et composer le traité qu'elle imposera à son acceptation. Elle aura pour cette rédaction à s'inspirer du cahier des charges type dont la loi de 1880 a abandonné la confection à un règlement d'administration publique et qui a été fait par un décret du 6 août 1881. Elle n'aura à modifier les clauses de ce cahier des charges

que si des circonstances locales ou des raisons d'espèce empêchent de les accepter telles quelles.

Les délibérations par lesquelles les assemblées locales statuent sur ces divers points sont exécutoires par elles-mêmes, tout comme celles par lesquelles est exercé le droit d'initiative.

La question s'est posée de savoir si ces délibérations pouvaient être attaquées par la voie contentieuse, et elle a été résolue en des sens divers par le Conseil d'Etat sous l'empire des deux législations qui se sont succédé sur la matière. Sous l'empire de la loi de 1865 (1), le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la négative : il a estimé que la délibération dont nous nous occupons n'avait pas le caractère d'une décision administrative parce qu'elle ne pouvait pas être ramenée à exécution tout de suite, qu'elle ne devait entrer dans le domaine de l'application qu'après la déclaration d'utilité publique ; qu'elle ne faisait point dès lors grief par elle-même et qu'il fallait attendre, pour se prévaloir des vices qu'elle contenait, de pouvoir attaquer le décret déclaratif d'utilité publique.

Un pareil raisonnement n'était pas possible aujourd'hui dans toutes ses parties : sans doute la délibération de l'assemblée locale n'est encore que l'élément d'une procédure et elle ne produira d'effet utile qu'à la suite de la déclaration d'utilité publique. Mais cette déclaration, au lieu d'être faite comme en 1865 par un décret,

1. V. Cons. d'Etat, 28 avril 1869, ville d'Evreux, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 399.

est actuellement faite par une loi ; or, si un décret est toujours susceptible de recours contentieux, une loi ne l'est jamais. Il devenait donc difficile de renvoyer ceux qui se plaignaient de la délibération de l'assemblée locale à se pourvoir contre l'acte déclaratif d'utilité publique : le faire eût été les priver de tout recours et les laisser à la discrétion de l'assemblée et à celle, parfois redoutable, du législateur. Le Conseil d'Etat a senti le danger de cet état de choses, et il a voulu y remédier : par arrêt du 29 avril 1898 (Dieuleveult et Le Borgne) il a déclaré le recours désormais possible contre la délibération : « Considérant, a-t-il dit, que la délibération par laquelle le Conseil général, usant des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 2 de la loi du 11 juin 1880, a arrêté le tracé des lignes de chemin de fer d'intérêt local de Plouër à Tréguier et de Tréguier à Penos-Guirec a, bien que son effet demeure subordonné au vote de la loi autorisant l'exécution de ces lignes, le caractère d'une décision administrative ; qu'elle est, par suite, susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par application des lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872. » C'est un revirement complet de jurisprudence, qui s'explique par un changement législatif, et qui s'appuie sur des raisons trop plausibles pour qu'on n'y donne pas une adhésion complète.

Quels pourront être les motifs permettant le recours contre la délibération de l'assemblée locale ? Ce pourront être en premier lieu des causes inhérentes à

cette délibération, qui aurait été prise par exemple en dehors des règles posées par les lois de 1871 ou de 1884 pour en assurer la validité. Ce pourront être en second lieu des causes extérieures à la délibération même : et parmi celles-ci il faut incontestablement faire figurer au premier rang l'absence d'enquête, qui serait un vice radical. Faut-il y faire figurer également l'absence de l'instruction préalable qui doit être effectuée par le préfet ? Nous pencherions pour l'affirmative : bien que cette instruction ait un certain caractère d'ordre intérieur, elle a pour but en définitive d'éclairer l'assemblée locale, qui sans elle n'a pas eu en mains tous les éléments d'une saine appréciation et qui peut être présumée avoir commis des erreurs. De plus cette instruction est expressément édictée par la loi : pourquoi se refuser à y voir une formalité substantielle ? Dès lors son absence doit entraîner la nullité de la délibération qui l'a suivie. Mais faut-il donner la même solution pour les irrégularités soit de l'enquête, soit de l'instruction préalable ? Il convient ici de distinguer : la réponse sera tout de suite indiquée pour l'enquête en rappelant qu'en dehors du cas spécial, que nous examinerons plus tard, de l'établissement du chemin de fer ou de quelques sections sur route, aucun texte ne prévoit de formalités particulières au sujet de cette enquête ; il semble donc difficile de parler pour elle d'irrégularités. Il en est presque de même pour l'instruction préalable, à l'égard de laquelle les textes ne sont pas davantage explicites. Cependant nous avons déjà eu

l'occasion de signaler un vice possible qu'il est bon de relever encore ici : c'est celui provenant de ce que cette instruction, qui appartient au préfet, aurait, contre le gré de celui-ci, été faite par des agents du Conseil général. Nous verrions là une irrégularité entachant la procédure et susceptible de donner ouverture à un recours : c'est du reste à peu près la seule qui puisse se produire.

Section IV. — De l'examen par le Conseil général des ponts et chaussées et par le Conseil d'Etat.

Le dossier constitué des diverses pièces qui y ont été versées jusque-là, et de quelques plans prévus par les circulaires ministérielles des 28 décembre 1878, 28 juin 1879 et 9 janvier 1882, est transmis alors au Conseil général des ponts et chaussées qui est chargé d'exprimer son sentiment sur le côté technique des projets adoptés par l'autorité locale (1). Les avis du Conseil général des ponts et chaussées sont presque toujours remplis d'indications d'un grand intérêt, et dépassent souvent la portée de l'espèce au sujet de laquelle ils sont émis. Aussi a-t-on plusieurs fois regretté de les voir rester secrets et en a-t-on demandé la publication : mais l'administration est sur ce point demeurée inflexible, en disant que « les rapports de cette nature sont des documents d'administration intérieure qui n'engagent que le rapporteur et

1. Si le projet émane du Conseil municipal, il doit être accompagné de l'avis du Conseil général.

dont l'administration s'est toujours interdit de donner communication. Cette règle... a paru toujours indispensable pour assurer aux fonctionnaires chargés de l'instruction des affaires la libre appréciation des questions sur lesquelles ils ont à faire connaître leur opinion (1) ».

Le Conseil d'Etat est enfin saisi de l'affaire. Son rôle, quoique moins important que sous l'empire de la loi de 1865, est encore considérable. Il est chargé en effet d'abord de l'examen de tous les détails de l'affaire, de ceux même souvent dont le caractère technique pourrait sembler en dehors des appréciations d'un corps administratif. Il est en second lieu chargé surtout d'examiner si la ligne projetée est bien une ligne d'intérêt local, si elle n'est pas une voie d'intérêt général ou une voie susceptible de le devenir rapidement, et ses avis sont fréquents par lesquels il a refusé de voir dans une ligne projetée le caractère d'intérêt local. Il est l'auxiliaire précieux de la commission parlementaire dont il prépare le travail, et l'étude consciencieuse à laquelle il se livre supplée à la rapidité avec laquelle les projets d'intérêt local sont parfois examinés au sein du Parlement.

Section V. — De la loi déclarative d'utilité publique.

Après tous ces avis, l'instruction est complète, l'affaire

1. V. L. Beuf, *Etude sur les chemins de fer d'intérêt local*.

est soumise aux Chambres. C'est en effet, aux termes mêmes de la loi du 11 juin 1880, l'autorité législative qui déclare l'utilité publique. Sans vouloir indiquer toutes les vicissitudes qu'a suivies la législation générale touchant les déclarations d'utilité publique, nous rappellerons seulement qu'aujourd'hui, en principe, par application de la loi du 3 mai 1841, du sénatus consulte du 25 décembre 1852 et de la loi du 27 juillet 1870, c'est une loi qui doit autoriser les grands travaux de l'Etat; au contraire l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres, celle des lacunes et rectifications de routes nationales, celle des ponts et de tous autres travaux de moindre importance, ainsi que celle de tous travaux départementaux et communaux est autorisée par un simple décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, sauf, au cas où des subsides du Trésor sont nécessaires, l'intervention d'une loi pour les accorder avant le commencement des travaux. La loi du 11 juin 1880 a apporté à ces règles une remarquable dérogation dans la matière des chemins de fer d'intérêt local en disposant qu'une loi serait dans tous les cas nécessaire pour déclarer l'utilité publique et autoriser les travaux. Les motifs de cette disposition sont divers et multiples : en premier lieu, l'importance même d'un chemin de fer d'intérêt local a paru justifier l'intervention du législateur ; en second lieu, on a redouté l'influence des sollicitations locales pour faire opérer le classement de lignes inutiles ou pour

faire donner à un chemin une direction qui convient mal, et l'on a pensé que le Parlement aurait plus de force et d'indépendance pour résister à ces sollicitations que le chef du pouvoir exécutif; enfin on a voulu empêcher rigoureusement toute tentative des autorités locales de faire une ligne d'intérêt général sous les apparences d'un chemin d'intérêt local, ou de créer des lignes d'intérêt local destinées à faire concurrence à des lignes d'intérêt général, et l'on a estimé que le contrôle du législateur ne serait pas trop puissant pour s'opposer à ces tentatives. Ces raisons sont parfaitement plausibles et justifient le changement apporté sur ce point à la loi du 12 juillet 1865 qui confiait l'autorisation des chemins d'intérêt local à un décret en Conseil d'Etat : malheureusement on sait comment dans la pratique s'exerce le contrôle parlementaire sur les projets d'intérêt local. L'étude de ces projets est abandonnée à une commission, qui bien souvent se décharge elle-même sur son rapporteur, et le vote des Chambres en séance publique a lieu généralement sans une attention suffisante. Le législateur dans la pratique n'a pas de la sorte un pouvoir aussi fort qu'on le pourrait supposer tout d'abord. Et c'est ici précisément qu'apparaît l'utilité du rôle du Conseil d'Etat qui, tout en demeurant au second plan, assure à l'examen des projets les garanties d'une étude très réfléchie et très sérieuse.

Le projet de loi portant déclaration d'utilité publique n'a pas besoin d'être précédé d'une nouvelle enquête :

celle accomplie par le préfet à l'origine de l'instruction suffit. Le décret du 18 mai 1884 en décide ainsi formellement pour les sections de chemins de fer sur route et la pratique a étendu cette solution à tous les autres cas. Le projet est présenté conjointement par les Ministres de l'Intérieur et des Travaux publics. Au cas de refus par le gouvernement de présenter ce projet, aucun recours contentieux ne serait ouvert aux intéressés : il s'agit là en effet d'une prérogative gouvernementale que la jurisprudence a toujours soustraite aux réclamations des parties privées (1). Il en serait de même pour le retard apporté dans la présentation du projet. La sanction du refus ou du retard du gouvernement se trouverait uniquement dans le droit d'interpellation des représentants de la région intéressée qui pourraient mettre en jeu la responsabilité ministérielle. C'est la Chambre qui aurait à se prononcer et non une autorité administrative ou judiciaire quelconque.

L'examen du Parlement porte sur tous les points, même secondaires, du projet qui lui est soumis. La conséquence de ce droit d'examen est celui de refuser la déclaration d'utilité publique et celui d'apporter au projet tous les changements qui paraissent convenables. Ces droits sont consacrés par la loi de 1880 : mais dans le silence même de la loi, ils n'auraient pas pu être contestés, à raison de l'omnipotence du législateur. Nous ne

1. V. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e édit. t. II, p. 35.

rappellerons ici que pour mémoire la thèse produite sous l'empire des lois de 1865 et de 1871 par les Conseils généraux soutenant que le gouvernement ne pouvait refuser la déclaration d'utilité publique sans méconnaître le caractère réglementaire de leur délibération. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 11 juin 1874 avait fait justice de cette prétention qui n'est plus susceptible de se reproduire aujourd'hui.

La loi exigée pour l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local a deux buts : elle déclare l'utilité publique des travaux et elle en autorise l'exécution. Elle doit donc intervenir en tous cas, alors même qu'il n'y aurait pas lieu à expropriation, et que par suite la déclaration d'utilité publique serait inutile, la ligne étant par exemple située entièrement sur des propriétés communales ou sur des terrains acquis à l'amiable. Cette exigence s'harmonise parfaitement avec l'esprit de la loi de 1880, qui a entendu ne laisser en aucune hypothèse le champ libre aux autorités locales et qui a toujours voulu établir sur leurs décisions un droit supérieur de surveillance.

Section VI. — De la confection des projets d'exécution et des projets de détail.

La déclaration d'utilité publique ayant eu lieu, il s'agit de préparer d'une façon plus détaillée et plus immé-

diate les travaux à effectuer. Dans cette vue des plans sont dressés, qui, lorsque le chemin de fer est confié à un concessionnaire, doivent comprendre, d'après l'art. 5 du cahier des charges type :

1° Un extrait de la carte au quatre-vingt millième ;

2° Un plan général à l'échelle de un dix-millième ;

3° Un profil en long à l'échelle de un cinq millième pour les longueurs et de un millième pour les hauteurs, dont les cotes sont rapportées au niveau moyen de la mer pris pour plan de comparaison ; au-dessous de ce profil on indique au moyen de trois lignes horizontales :

a) Les distances kilométriques du chemin de fer comptées à partir de son origine ;

b) La longueur et l'inclinaison de chaque pente ou rampe ;

c) La longueur des parties droites et le développement des parties courbes du tracé, en faisant connaître le rayon correspondant à chacune de ces dernières. La position des gares et stations projetées, celle des cours d'eau et des voies de communication traversés par le chemin de fer, celle des passages soit à niveau, soit au-dessus, soit au-dessous de la voie ferrée doivent être indiquées tant sur le plan que sur le profil en long, le tout sans préjudice des projets spéciaux à fournir pour chacun de ces ouvrages ;

4° Un certain nombre de profils en travers, à l'échelle de cinq millimètres pour mètre et le profil type de la voie à l'échelle de deux centimètres pour mètre ;

5° Un mémoire dans lequel sont justifiées les dispositions essentielles du projet et un devis descriptif dans lequel sont reproduites, sous forme de tableaux, les indications relatives aux déclivités et aux courbes déjà données sur le profil en long.

Ces diverses pièces, ou d'autres analogues dressées par l'administration quand le chemin est construit directement par l'autorité locale, sont adressées pour avis à l'ingénieur en chef du département qui est chargé de donner son opinion sur l'ensemble des projets. Après quoi, ceux-ci sont soumis au Conseil général, qui statue définitivement à leur sujet : le chemin va pouvoir dès lors sortir du domaine des études pour entrer dans celui de l'exécution. Les plans ont pris forme, les éléments en sont arrêtés et les points essentiels sont prévus : il ne faudra plus que très peu de chose pour permettre de commencer la construction.

La délibération prise par le Conseil général sur ces projets est, comme les précédentes, réglementaire : elle n'a besoin d'aucune approbation. Toutefois, si elle a écarté quelques dispositions jugées bonnes par le préfet, celui-ci peut en référer au Ministre des Travaux publics. Le Ministre, après avoir examiné l'affaire et après avoir pris l'avis du Conseil général des Ponts et Chaussées, peut, dans les deux mois de la délibération, inviter, s'il le croit opportun, le Conseil général à délibérer à nouveau. Cette disposition a pour but de mettre la compétence plus grande des agents de l'Etat au service du dé-

partement, et d'éclairer le Conseil général, qui l'a peut-être été insuffisamment jusque-là, sur les inconvénients de la décision prise. Mais le Ministre n'a aucun droit de coercition, l'indépendance de l'assemblée départementale est pleinement respectée, et si cette assemblée refuse de délibérer ou si elle maintient expressément son projet primitif, celui-ci doit être exécuté : il n'y a plus qu'à s'incliner devant cette volonté clairement manifestée.

Dans un autre cas encore le Ministre des Travaux publics intervient en matière de plans d'exécution : c'est dans celui où la ligne s'étend sur plusieurs départements. En pareille hypothèse, si entre les différents Conseils généraux un désaccord se produit, c'est au ministre qu'il appartient de le trancher. Cette disposition rompt un peu l'harmonie des prescriptions de la loi touchant la liberté qu'elle a toujours cherché à assurer aux Conseils généraux. Mais c'était là le seul moyen pratique de lever des difficultés qui auraient pu empêcher la construction du chemin ou y préjudicier gravement, et l'on ne peut blâmer le législateur d'y avoir recouru. Le ministre alors, il faut bien le remarquer, a un droit plus énergique que celui que nous lui avons reconnu tout à l'heure : il prend une décision qui s'impose aux Conseils généraux. Cette décision pourrait d'ailleurs, de la part des intéressés, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Lorsque la ligne projetée est communale, c'est au Conseil municipal qu'il appartient de prendre toutes les décisions que nous venons de voir dévolues au Conseil gé-

néral. Seulement à la différence de celles du Conseil général, les délibérations du Conseil municipal ne sont pas réglementaires : elles sont soumises à l'approbation préfectorale. La loi de 1880 est absolument formelle sur ce point et le texte n'en peut prêter à aucune ambiguïté. Aussi, malgré la dissemblance que cette disposition crée entre les pouvoirs des Conseils généraux et ceux des Conseils municipaux, repousserions-nous comme dénuée de tout fondement, une opinion qui a cependant été soutenue et qui voudrait ranger les délibérations des Conseils municipaux dans le nombre de celles exécutoires par elles-mêmes. Cette opinion a contre elle le texte de la loi et les paroles du rapporteur au Sénat : il n'en faudrait pas tant pour l'empêcher d'être admise (1).

Les projets ainsi adoptés par le Conseil général ou le Conseil municipal ne se suffisent pas tout à fait à eux-mêmes ; ils ont besoin d'être complétés encore par des projets de détail qui les parachèvent et permettent de les mettre en œuvre. Ces projets de détail, sur lesquels il n'est pas possible de faire délibérer utilement une assemblée, sont arrêtés par le préfet, tant pour les chemins départementaux que pour les chemins communaux.

L'approbation du préfet doit être précédée de l'avis de l'Ingénieur en chef du département. Dans la pratique, ces projets étant d'un ordre tout technique, l'avis de l'ingénieur en chef sera prépondérant et le préfet se bornera à l'homologuer.

1. Cf. L. Beuf, *op. cit.*

Lorsque la ligne s'étend sur plusieurs départements, c'est le préfet de chacun de ceux-ci qui aura qualité pour approuver les projets de détail. On a fait remarquer avec juste raison qu'il y aurait grand intérêt à voir les préfets se concerter entre eux pour adopter des méthodes et des types similaires sur toute la ligne: mais il n'y a sur ce point aucune obligation pour eux.

Le préfet n'est, avant d'approuver ces plans, tenu de faire procéder à aucune enquête spéciale, la première enquête suffisant. Il en serait autrement toutefois si les plans définitifs étaient, à la suite de modifications apportées par le Conseil général ou la loi déclarative d'utilité publique, sensiblement différents des projets sur lesquels a eu lieu l'enquête primitive. Il y aurait lieu, dans ce cas, à une enquête nouvelle. Mais aucun texte n'ayant réglementé les enquêtes de la loi de 1880, aucune forme n'est sacramentelle. Et par suite, dans l'hypothèse que nous prévoyons, la seconde de ces enquêtes pourrait être effectuée sous d'autres formes que la première. C'est ainsi qu'il a été jugé que des plans définitifs avaient été valablement approuvés par le préfet après avoir été précédés seulement de l'enquête prévue au titre II de la loi du 3 mai 1841 comme préliminaire de l'expropriation, alors cependant que les projets primitifs dont ces plans différaient avaient été soumis à l'enquête de l'ordonnance de 1834 (Cons. d'État, 6 août 1878, Landeau, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 842).

Il est à peine besoin d'ajouter que le préfet, n'ayant

compétence que pour approuver les plans de détail, ne pourrait en aucun cas modifier de son chef les projets adoptés par le Conseil (1).

Section VII. — De la construction proprement dite du chemin de fer.

Il y a lieu de distinguer ici d'une manière plus précisée suivant le mode adopté par l'autorité locale, et suivant qu'elle aura décidé de construire par elle-même, soit directement, soit par mandataire, ou de confier la construction à un concessionnaire.

§ 1. — Construction par le département ou la commune.

Trois grands modes s'offrent à l'autorité locale : l'adjudication, le marché de gré à gré et la régie.

1° Les deux premiers modes peuvent être ramenés à une définition unique en disant qu'ils constituent un marché ou contrat par lequel un entrepreneur s'engage envers l'administration à exécuter les ouvrages convenus, moyennant un prix que l'administration doit lui payer d'après des bases déterminées. L'adjudication et le marché de gré à gré diffèrent par le mode de passation du

1. V. Cons. d'Etat, 22 janvier 1892, Jaulerry. *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 45.

contrat : l'adjudication est le marché fait avec publicité et concurrence.

Sans vouloir exposer ici tous les détails des règles de ce marché, qui nous entraîneraient trop loin et nous feraient entrer dans la matière des travaux publics, nous rappellerons brièvement les traits principaux qui le caractérisent. En ce qui touche les travaux départementaux tout d'abord, nous ferons remarquer qu'il n'existe pas de texte formel pour réglementer les contrats : on a coutume de leur appliquer les prescriptions contenues dans le décret du 18 novembre 1882, pour les travaux de l'Etat. Ce décret dispose que l'avis de l'adjudication doit être publié au moins vingt jours à l'avance, sauf les cas d'urgence, par tous les moyens de publicité possibles et qu'il doit contenir l'indication du lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges, la désignation des autorités chargées de procéder à l'adjudication et celle du lieu, du jour et de l'heure fixés pour l'adjudication. En lisant le cahier des charges, les concurrents apprendront quelles garanties de capacité professionnelle et quelles garanties pécuniaires sont exigées d'eux pour participer à l'adjudication : ils apprendront en même temps à quelles règles spéciales l'entreprise doit être soumise. Pour ses travaux des Ponts et Chaussées — comme du reste il l'a fait également pour ses travaux de la Guerre et de la Marine — l'Etat a rédigé un cahier des charges général qu'il applique à toutes ses adjudications, sauf à le modifier dans les détails quand l'espèce le rend néces-

saire : ce cahier des charges date du 16 novembre 1866 et a été modifié sur certains points le 16 février 1892. Les départements n'ont pas tous un cahier des charges préparé à l'avance pour faire la loi des parties. Ils sont obligés souvent d'en rédiger un spécialement pour chaque entreprise : mais les stipulations de ces cahiers des charges se rapprochent, en général, de celles du cahier de l'Etat qui leur sert de modèle.

L'adjudication a lieu en séance publique, ordinairement sous la présidence du préfet siégeant en conseil de préfecture et assisté de l'ingénieur en chef. Elle se fait sur soumissions cachetées déposées sur le bureau avec les pièces personnelles relatives à chacun des concurrents. Ces soumissions sont décachetées séance tenante et lues à haute voix. Le signataire de celle contenant l'offre de rabais la plus forte est déclaré adjudicataire. Si deux soumissions contiennent une offre égale, il est procédé entre les deux signataires à une nouvelle adjudication, soit encore sur soumissions cachetées, soit à l'extinction des feux.

Le cahier des charges peut stipuler un délai, qui ne doit pas excéder vingt jours, pendant lequel seront reçues des offres nouvelles de rabais. Si, pendant ce délai, un rabais nouveau de 10 0/0 au moins est proposé, il est procédé à une réadjudication entre l'auteur de cette proposition et le premier adjudicataire. Après quoi, l'adjudication est définitive.

En général, pour les travaux importants, comme ceux

d'une ligne de chemin de fer, l'adjudication ne porte pas sur l'ouvrage dans sa totalité : celui-ci est divisé en lots qui sont adjugés chacun à un entrepreneur différent.

On sait que l'adjudication d'un travail public se résout généralement à l'analyse juridique en un louage d'ouvrage et une vente de matériaux. Ce sont, dès lors, en principe, les règles du Code civil qui régissent ces contrats, conformément au droit commun. Mais le cahier des charges, appuyé du devis estimatif et du bordereau des prix, complète ces règles et peut y apporter quelques dérogations. C'est lui qui fait la loi des parties et qui fixe les détails de leurs rapports communs. Il contient, à cet effet, des stipulations touchant la composition des chantiers, le recrutement du personnel, le commencement, la marche et l'achèvement des travaux, dont la terminaison est, en général, échelonnée sur plusieurs dates. Il règle les questions de fourniture de matériaux. Il fixe le mode et les époques des paiements, la surveillance des ouvrages, les moyens d'aplanir les difficultés courantes qui peuvent se produire entre l'ingénieur et l'entrepreneur. Mais il doit se préoccuper surtout — car ce sont des points qui peuvent faire naître de graves litiges — d'établir bien nettement, à l'exemple de l'Etat, les règles à suivre en cas d'augmentation ou de diminution dans la masse des travaux en cours d'entreprise, et en cas d'inexécution de ses obligations par l'entrepreneur. Il lui faudra indiquer avec précision, dans cette dernière hypothèse, le régime à suivre et le moyen de terminer les

travaux soit en régie, soit par réadjudication à la folle enchère de l'entrepreneur, soit de toute autre manière. La plupart du temps, dans ces matières, les départements se bornent à reproduire les dispositions du cahier des charges des travaux des Ponts et Chaussées : et ils agissent sagement de la sorte, car ces dispositions, depuis longtemps en vigueur, ont donné lieu à toute une jurisprudence qui peut prévenir et écarter bien des ambiguïtés et des conflits.

2° Le deuxième mode que le département exécutant ses travaux lui-même peut choisir pour les faire effectuer est le marché de gré à gré, dans lequel la concurrence et la publicité sont remplacées par une convention débattue avec un entrepreneur en particulier. L'adjudication est la règle, le marché de gré à gré l'exception et celui-ci offre, au point de vue de l'économie notamment, une certaine infériorité sur celui-là. Le décret de 1882 énumère limitativement dans son article 18 les cas où le marché de gré à gré est possible. Il est inutile de les citer tous, nous n'en indiquerons que les principaux, qui sont :

1° Le cas où le montant du marché n'excède pas 20.000 fr. en tout ou 5.000 fr. par an lorsque les opérations doivent s'étendre sur plusieurs années ;

2° Le cas où un genre de travail a été omis aux adjudications ou n'a fait l'objet que de propositions inacceptables ;

3° Le cas où l'administration doit faire exécuter les travaux aux lieu et place des adjudicataires défaillants ;

4° Le cas enfin où la sécurité publique ou des nécessités supérieures exigent la rapidité et le secret.

Dans ces diverses hypothèses et dans quelques autres encore qui seront de nature à se produire plus rarement, l'administration peut s'entendre avec un entrepreneur qu'elle choisit et avec qui elle discute les conditions et les prix du marché. Le contrat est alors plus simple : il perd de la solennité qu'il empruntait à l'adjudication et au cahier des charges, et il se rapproche beaucoup des conventions ordinaires entre parties privées.

L'adjudication et le marché de gré à gré sont susceptibles de trois modalités principales : ils peuvent être à forfait, sur série de prix ou à l'unité de mesure. De ces trois formes, la dernière est la plus employée et c'est celle qui assure le plus de garanties aux parties en présence. Le marché à forfait, malgré les apparences, exposé souvent à des mécomptes et à des déceptions.

Les règles que nous venons d'exposer, tant pour l'adjudication que pour la convention de gré à gré, sont celles des marchés départementaux. Les marchés communaux sont régis par un texte spécial, l'ordonnance du 14 novembre 1837 : les dispositions ne s'en écartent pas sensiblement de celles que nous avons étudiées jusqu'ici. Aussi nous bornerons-nous à signaler comme différences qu'au cas d'adjudication, l'avis doit être affiché un mois à l'avance et que c'est le maire qui préside l'adjudication. Quant au marché de gré à gré, qui doit être approuvé par le préfet pour les communes ayant trois millions de

revenu et au-dessous et par le chef de l'Etat pour les autres, le chiffre des travaux pour lesquels il est possible est fixé à 3.000 francs.

Les autres divergences ne valent pas d'être relevées.

3° Le troisième mode d'exécution des travaux pour le département ou la commune est la régie, dans laquelle les travaux sont dirigés par un agent ou un mandataire de l'administration qui surveille et paie les ouvriers. La régie est dite simple ou par économie lorsqu'elle est conduite par un agent, elle est dite intéressée lorsqu'elle est conduite par un mandataire, étranger à l'administration, qui reçoit d'elle l'argent qu'il verse ensuite et qui est intéressé aux travaux au moyen d'une combinaison financière quelconque.

Quel que soit celui des trois modes décrits pour lequel penchent le département ou la commune, il faudra, suivant des règles identiques, procéder aux opérations de l'exécution même des travaux. Le premier soin sera, dans la plupart des cas, l'achat des terrains nécessaires à l'établissement de la ligne. L'autorité locale devra, autant que la chose lui sera possible, recourir à l'acquisition amiable. Elle arrivera de la sorte à une bien plus stricte économie, et elle pourra plus exactement, en même temps, se rendre compte de l'importance des capitaux à engager. Elle agira aussi avec beaucoup plus de rapidité et s'affranchira de tous les soucis qu'entraîne la procédure d'expropriation.

Mais il se peut que la mauvaise volonté des propriétaires, leur désir de réaliser des gains exagérés fassent

échouer toute espèce de tentative de composition amiable. Il faudra dans ce cas nécessairement recourir à l'expropriation. Alors se pose une question dont la solution ne peut guère faire de doute, mais qui a été parfois agitée et dont il n'est pas mauvais d'indiquer les éléments : c'est celle de savoir si l'expropriation doit être poursuivie d'après les règles de la loi du 3 mai 1841 ou d'après celles de la loi du 21 mai 1836.

On n'ignore pas quels sont les inconvénients et les dangers du grand jury institué par la loi de 1841 : « Il est incontestable, disait en 1865 le comte Le Hon devant le Corps législatif, que, pour l'exécution des grandes lignes, les indemnités exorbitantes accordées par le jury d'expropriation, composé conformément à la loi de 1841, ont contribué et contribuent encore à augmenter les dépenses de construction. L'exagération en ce genre n'a souvent pas de limites... Les grandes Compagnies ont bien des fois demandé des modifications à la loi de 1841. »

Généralement les propriétaires qui ont, soit repoussé les propositions d'acquisition amiable, soit refusé les offres faites par la Compagnie et ont ainsi obligé cette dernière à pousser à bout toutes les formalités de l'expropriation, n'ont agi de la sorte que pour réclamer une indemnité plus considérable. Et ils mettront tout en œuvre pour l'obtenir. Au lieu de ne formuler qu'une demande raisonnable, appuyée d'arguments simples et justes, ils émettront des prétentions excessives qu'ils

étaieront de tous les motifs et de tous les prétextes que leur fournira leur imagination et celle des agents d'affaires qui ne manqueront pas de les venir trouver. En agissant ainsi, ils céderont d'abord à la voix de leur intérêt ; mais ils céderont aussi à l'idée, très développée en France par les grands travaux publics de ce siècle, que l'expropriation qu'on subit doit être la source d'un gain considérable et l'occasion d'une spéculation plus qu'avantageuse. C'est là un état d'esprit déjà très fâcheux pour les grandes Compagnies qui peuvent être amenées à payer des terrains trois ou quatre fois plus cher qu'ils ne valent et à consentir des sacrifices hors de proportion parfois avec l'intérêt poursuivi (1). Mais pour les petites Compagnies, qui ne disposent que de ressources médiocres, surtout à l'origine, et qui ne trouvent en général que malaisément du crédit, cet état d'esprit peut être absolument funeste. Il peut souvent les faire échouer dès l'abord en épuisant aussitôt toutes leurs ressources ; il peut d'autres fois les mener un peu plus lentement à une faillite sûre en ne leur laissant pour l'exploitation et pour l'imprévu que des capitaux insuffisants. Et dans les deux cas il sera la cause de leur ruine. Une chose digne de remarque, c'est que le jury de la loi de 1841, qui devrait réprimer toutes les ambitions mauvaises et donner seulement à chacun son dû, se fait l'instrument de la cupidité des propriétaires. Pour une raison

1. V. L. Beuf, *op. cit.* Richard, *op. cit.* Em. Level, *De la Construction et de l'Exploitation des chemins de fer d'intérêt local.*

ou pour une autre, en grande partie sans doute parce qu'il se compose de propriétaires appartenant à la même région que les expropriés, il cède à presque toutes les demandes de ceux-ci, si manifestement exagérées qu'elles soient. Et les expropriés, qui n'ignorent point ce détail, maintiennent d'autant plus fermement leurs prétentions, et font plaider devant le jury les raisons les plus extraordinaires pour les faire triompher : il n'est pas rare qu'ils parviennent à leurs fins et l'on n'a pas perdu la mémoire de ce jury qui, dans un département voisin de Paris accorda, pour une parcelle de quelques ares, une indemnité de plusieurs millions à un propriétaire exproprié en vue de l'exécution de travaux d'assainissement par la ville de Paris.

Des moyens ont été indiqués pour parer aux écarts du jury. Le comte Le Hon a invité les Conseils généraux, après avoir fait valoir de leur mieux auprès des intéressés les avantages des lignes en projet, à ne faire de ces lignes qu'une concession éventuelle, puis à voir dans quelles dispositions se trouvaient les propriétaires pour la cession de leurs terrains. Si les prétentions émises étaient inacceptables, le Conseil général pouvait menacer d'abandonner l'entreprise, et le comte Le Hon pensait que sous cette pression toute morale les propriétaires seraient amenés à céder peu à peu de leurs exigences. On a proposé encore, une fois la concession faite, de demander aux maires des communes traversées de nommer des commissions de grands propriétaires chargées d'opé-

rer dans chaque commune la classification des terrains à acquérir. Un agent du chemin de fer assisterait aux délibérations de ces commissions et pourrait déjà se rendre un compte assez exact de l'état des esprits. La classification opérée, on chercherait à traiter à l'amiable avec les petits propriétaires, généralement plus faciles et plus accommodants, et on opposerait ensuite les traités ainsi passés aux propriétaires de toutes les parcelles rangées dans la même catégorie. On pourrait arriver de la sorte à rabaisser à d'exactes proportions bien des demandes injustifiées. On a enfin recommandé aux Compagnies ou aux autorités locales de renoncer pour leurs marchés à la forme administrative et de passer tous leurs contrats dans la forme notariée, afin de mettre dans leurs intérêts les notaires de la région et de les amener à peser de toute leur influence, qui est souvent considérable, sur l'esprit de leurs clients pour leur faire réduire leurs prétentions.

Ces procédés sont ingénieux : il est possible même que dans certains cas particuliers on puisse les employer avec fruit. Il n'en est pas moins vrai que ce sont uniquement des palliatifs pour atténuer des inconvénients qui subsistent toujours peu ou prou, quoi qu'on fasse. L'expérience a prouvé que le jury de la loi de 1836 n'avait pas ces inconvénients. Composé d'un petit nombre de membres, dirigé par un magistrat qui n'a pas le rôle impassible de celui de la loi de 1844, qui peut intervenir dans les délibérations et qui tranche les partages, ce jury n'est pas susceptible de s'abandonner aux mêmes entraî-

nements. Ses décisions sont plus mûres, plus réfléchies, et elles tiennent beaucoup plus exactement compte des intérêts de toutes les parties en présence : elles sont bien davantage l'expression de la vérité.

Dans ces conditions, c'est le jury de la loi de 1836 qui devrait être employé aux expropriations des chemins de fer d'intérêt local, et on se souvient qu'à l'origine le département du Bas-Rhin en avait ainsi usé. En 1865, la proposition fut faite de substituer la loi de 1836 à celle de 1841 pour les chemins de fer d'intérêt local : elle ne fut pas accueillie et le rapporteur se fit l'interprète des motifs du rejet, en disant que l'importance d'un chemin de fer, fût-il d'intérêt local, ne permettait pas de l'assimiler à un chemin vicinal, qu'il pouvait entraîner des expropriations trop considérables pour que le petit jury pût y suffire. De plus il fallait songer aux incapables propriétaires de terrains expropriés, à qui il convenait d'assurer le plus de garanties possibles. Le petit jury ne leur en offrait pas assez, celui de la loi de 1841 leur en présentait davantage. Le rapporteur terminait en disant qu'il y aurait peut-être une réforme à tenter dans le sens d'une combinaison des deux lois de 1836 et de 1841, mais que la commission, chargée de la préparation d'un projet de loi tout spécial, n'avait pas cru pouvoir toucher aux principes essentiels de la législation en matière d'expropriation.

Les raisons qui avaient convaincu la commission entraînent le vote de la Chambre. En 1870, lors du mou-

vement qui se produisit en faveur de la refonte de la loi de 1865, une proposition fut faite, tendant à substituer, pour les lignes d'intérêt local, le jury de la loi de 1836 à celui de la loi de 1841, et à donner à celui-ci le rôle d'un tribunal d'appel des décisions de celui-là. Le comte Le Hon, qui fut également rapporteur de ce projet assez peu heureusement conçu, n'eut pas de peine à en démontrer les inconvénients. C'était conserver tous les dangers du jury de la loi de 1841 en y ajoutant quelques lenteurs à raison de l'intervention préalable du petit jury. La proposition fut écartée.

Lors de la discussion de la loi de 1880, on se mit d'accord assez rapidement sur le principe à appliquer aux tramways, et l'on vota sans trop de difficultés l'art. 31 de la loi portant que « lorsque pour l'établissement d'un tramway il y aura lieu à expropriation, soit pour l'élargissement d'un chemin vicinal, soit pour l'une des déviations prévues à l'art. 26 (déviations de routes et de chemins quelconques), cette expropriation pourra être opérée conformément à l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et à l'art. 2 de la loi du 8 juin 1864. » Pour les chemins de fer d'intérêt local, le projet de loi, lorsqu'il passa du Sénat à la Chambre, était muet en ce qui touche l'expropriation. La commission de la Chambre introduisit un article par lequel il était décidé que les expropriations auraient lieu en principe d'après les règles de la loi de 1841 et ne seraient effectuées d'après celles de la loi de 1836 que dans le cas où il y

aurait lieu à l'élargissement d'un chemin vicinal. Le rapporteur, M. René Brice, exprimait en même temps le regret de n'avoir pas pu généraliser l'application de la loi de 1836. Mais la commission ne tarda pas à modifier elle-même sa proposition : reconnaissant que la juxtaposition des deux législations de 1836 et de 1841 pourrait avoir pour résultat souvent fâcheux d'obliger dans certains cas la même entreprise à recourir à l'une et à l'autre, elle rédigea un nouvel article, que la Chambre vota le 20 décembre 1879, et qui était ainsi conçu : « Les expropriations nécessaires pour l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local seront faites conformément à la loi du 3 mai 1841. Toutefois lorsque les expropriations nécessaires à l'exécution des chemins ne devront porter que sur des élargissements ou sur des déviations accessoires d'un chemin vicinal, elles seront opérées conformément à l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et à l'art. 2 de la loi du 8 juin 1864. »

Cette disposition était excellente, car, sans toucher aux principes généraux en matière d'expropriation, sans faire entrer en concurrence deux législations voisines, elle permettait, dans le seul cas où ce fût pratiquement possible, de profiter des avantages de la plus favorable des deux. Mais la commission du Sénat, lorsque le projet de loi lui fit retour, supprima purement et simplement cet article sans donner la moindre explication : elle le passa sous silence. Et lorsque le projet fut transmis de nouveau à la Chambre, M. Brice ne parla pas

davantage de cet article, qui disparut sans qu'il soit possible aujourd'hui de savoir comment.

Ainsi la loi de 1880, dans celle de ses parties où-elle traite des chemins de fer, ne parle point de l'expropriation, qu'elle laisse régir par les principes généraux. Il n'y a point dès lors d'hésitation possible : c'est la loi de 1844 qu'il faut appliquer. On peut le regretter, car elle entraînera à des dépenses que, dans bien des cas, on eût pu sensiblement réduire.

Les terrains acquis, les travaux s'exécuteront sous la direction ou sous le contrôle des ingénieurs. Toutes les règles ordinaires en matière de travaux publics s'y appliquent : il n'entre point dans notre sujet d'en parler. Nous pouvons dire cependant que le constructeur de la ligne, département, commune ou entrepreneur, a la faculté d'user dans l'intérêt de son entreprise de la servitude d'occupation temporaire. Il fera bien du reste, pour concilier à la future voie la bonne volonté des habitants, de n'en pas user à l'excès. L'occupation temporaire est une des servitudes les plus impatiemment supportées et il est juste de reconnaître que c'est une de celles qui ont prêté au plus grand nombre d'abus. Elle a été allégée et rendue moins onéreuse par la loi encore toute récente du 29 décembre 1892 (1) : mais elle est encore redoutée, et il sera bon, dans la

1. V. sur cette loi une étude de M. Bourcart, professeur à la Faculté de droit de Nancy, qui a paru dans la *Revue gén. d'administration*, année 1895.

construction de la ligne, d'utiliser autant que possible les matériaux extraits des travaux aux travaux eux-mêmes en les transportant sur les points convenables, fût-ce au prix d'une légère dépense, afin de n'être pas obligé d'user de la servitude que les propriétaires craignent tant.

Les travaux terminés, il conviendra de procéder à un bornage, afin d'établir nettement les limites du domaine public et du domaine privé et de prévenir les réclamations ultérieures. On pourra la plupart du temps, ainsi que nous l'avons déjà dit, se dispenser de mettre des clôtures le long de la voie, le préfet ayant, d'après la loi de 1880, art. 20, pouvoir pour accorder cette dispense. On pourra également, et avec la même autorisation, ne pas placer de barrières au croisement des chemins peu fréquentés : ces deux dispenses permettront une sérieuse économie, la pose des clôtures et le salaire des garde-barrières étant une lourde charge pour les compagnies (1).

§ 2. — *Construction par un concessionnaire.*

On a coutume de définir la concession en matière de

1. Cette charge est si lourde même pour les compagnies d'intérêt général que les lois des 27 décembre 1880 et 26 mars 1897 ont, dans une vue d'économie, accordé à ces dernières, la dispense de poser des clôtures et de barrières dans les cas où elles n'étaient pas strictement indispensables.

travaux publics un contrat dans lequel l'entrepreneur, au lieu d'être rémunéré directement par l'administration, se rémunère lui-même en percevant pendant un temps plus ou moins long des taxes sur le public qui se sert de l'ouvrage.

Dans la concession par conséquent, l'administration, pour avoir l'ouvrage qu'elle désire, consent à en abandonner momentanément la jouissance à celui qui le construira. C'est un mode très économique d'exécution des travaux publics, et il a été employé dans la plupart des grandes entreprises qui ont marqué le cours de ce siècle. La concession peut être accordée par adjudication ou de gré à gré. A l'origine des chemins de fer, elle a été souvent accordée par adjudication et un arrêté ministériel du 19 avril 1862 règle encore les formalités à suivre en pareil cas. Mais on s'est aperçu bien vite des inconvénients de cette manière de procéder. La concession, qui est un contrat à très long terme et qui met aux mains du concessionnaire un instrument pouvant avoir une grande influence sur la prospérité du pays, doit être accordée la plupart du temps *intuitu personæ*. Or l'adjudication, malgré les restrictions qu'on y apporte, ne permet pas, avec le principe de concurrence, de choisir suffisamment un concessionnaire ; et un concessionnaire pourra être par la force des choses imposé à l'administration sans avoir aucune des qualités requises pour la mission qu'il aura à remplir. La concession de gré à gré empêche ces fâcheuses conséquences, car l'administration

a alors toute liberté pour ne traiter qu'avec un homme qui lui offre des garanties sérieuses de capacité et de moralité et qui a les plus grandes chances de mener l'entreprise à bien : c'est donc ce système qu'il sera bon le plus souvent d'employer.

Le choix de l'autorité locale est en pareil cas illimité ; et l'on doit interpréter dans le sens le plus strict les actes par lesquels elle semblerait en quoi que ce fût le restreindre. C'est ainsi qu'il a été jugé que le fait par un Conseil général, en décidant la construction d'un chemin d'intérêt local, d'inviter le préfet à prévenir les compagnies des résolutions prises pour qu'elles puissent présenter des projets, n'a pas pu conférer un droit même éventuel à la concession aux auteurs de projets. Et le Conseil général a pu dès lors, sans violer aucun droit acquis et sans s'exposer par suite à des réclamations pécuniaires, écarter ces projets et faire appel à de nouveaux demandeurs (Cons. d'Etat, 8 avril 1892, dép. de la Vienne, Rec. des arrêts du Cons. d'Etat, p. 387).

Mais l'autorité locale n'a pas qualité seule pour accorder la concession : il faut en outre l'approbation de l'autorité chargée de déclarer l'utilité publique des travaux.

La loi de 1880 reproduisant la loi de 1865 est formelle sur ce point et la jurisprudence n'a jamais varié dans l'interprétation de ce texte (1). Mais alors que devien-

1. V. sous l'empire de la loi de 1865, Cons. d'Etat, 24 nov. 1882, Michel, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 944, et sous l'empire de la loi de 1880, Cons. d'Etat, 1^{er} mai 1891, Bardou, *ibid*, p. 339.

dra le concessionnaire choisi par l'autorité locale, si pour une raison ou pour une autre le Parlement refuse de ratifier, soit le projet tout entier, soit le seul contrat de concession ? Ce concessionnaire aura déjà exposé des frais ; il aura dressé des plans, fait des études, rédigé des mémoires : n'aura-t-il aucun recours contre le département ou la commune pour se faire rembourser ces frais ? Une jurisprudence constante décide la négative : le remboursement des frais de l'adjudication, quand elle a eu lieu, est même refusé (1). Le concessionnaire devait savoir, quand il a traité avec le département ou la commune, qu'il était soumis à une condition suspensive dont l'arrivée seule pouvait rendre le contrat valable. S'il a fait des frais, c'est à ses risques et périls : il ne peut les répéter contre personne. A plus forte raison doit-il en être de même lorsque dans l'acte de concession l'autorité locale a expressément introduit la réserve de l'approbation législative. Et en pareil cas le concessionnaire ne peut se plaindre qu'appel ait été fait éventuellement à d'autres concessionnaires en même temps qu'à lui dans la prévision du refus de cette approbation, si d'ailleurs son propre contrat n'est devenu caduc que par suite de ce refus effectivement opposé (2).

Dans tous les cas qui précèdent, on décide toutefois

1. V. Cons. d'Etat, 1^{er} mai 1891, précité, 12 juin 1891, Soc. des chemins de fer départementaux, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 442.

2. Cons. d'Etat, 16 juin 1893, Chevalier, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 499.

que l'autorité locale ne pourrait sans indemnité profiter des plans dressés et des études faites par le concessionnaire évincé : c'est l'application du principe général de droit qui veut que nul ne s'enrichisse aux dépens d'autrui.

Le contrat une fois conclu et approuvé, le concessionnaire, qui est, en garantie, obligé de déposer un cautionnement, est entièrement subrogé à tous les droits de l'autorité concédante, et c'est lui qui accomplit tous les actes qu'il pourrait appartenir à celle-ci d'accomplir : il fait les acquisitions amiables, il procède aux expropriations, il use de l'occupation temporaire. En revanche, il est tenu d'acquitter toutes les indemnités auxquelles ces différents actes peuvent donner lieu. Ses droits et ses obligations, comme les droits et les obligations de l'autorité concédante, sont réglés par un cahier des charges qui doit être soumis à l'approbation législative et qui doit se rapprocher autant que possible du cahier des charges type du décret du 6 août 1881. Ce cahier des charges énumère d'une façon très détaillée toutes les mesures que le concessionnaire aura à prendre au point de vue technique pour la construction, hauteur et ouverture des ponts, passages à niveau, déviation de routes et chemins, pose des rails et du ballast, etc. Il détermine surtout — et ceci est plus intéressant peut-être au point de vue général — l'époque à laquelle les travaux devront être commencés et dont il fixe le point de départ à la loi déclarative d'utilité publique. Il indique

également les dates auxquelles les différentes sections devront successivement être livrées à la circulation. Il impose au concessionnaire l'obligation de conserver sur ses travaux une direction effective, lors même qu'il est obligé de les confier à des entrepreneurs, et il interdit dans cette vue tout marché à forfait qui aurait pour effet de substituer l'entrepreneur au concessionnaire. Il autorise celui-ci à demander la dispense de mettre des barrières aux croisements peu fréquentés et de poser des clôtures le long de la voie, mais il lui enjoint de fournir des justifications spéciales pour la dispense des clôtures dans la traversée des lieux habités, dans les parties contiguës à des chemins publics et sur une longueur de 10 mètres au moins de chaque côté des passages à niveau et des stations.

Le cahier des charges contient encore toute une série de dispositions intéressantes concernant le nombre et l'emplacement des stations qui doivent être arrêtés par le Conseil général ou le Conseil municipal sur la proposition du concessionnaire, et qui ne peuvent plus ensuite être modifiés que d'accord entre celui-ci et l'autorité locale. Aussi a-t-il été jugé, d'une part, que le préfet ne pouvait imposer plus tard l'établissement de gares non prévues au contrat (1) et, d'autre part, que le concession-

1. Cons. d'Etat, 23 mai 1890, Soc. des chemins de fer économiques, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 536 ; 6 août 1898, Soc. de construction des Batignolles. — Il faudrait peut-être faire exception pour un cas réservé par le cahier des charges et dans lequel le préfet peut, par mesure de police, ordonner la création de gares d'évitement.

naire n'avait pas le droit d'imposer au département la charge d'une gare qu'il avait construite de son propre chef (1). L'établissement de chaque station doit, d'après le cahier des charges, être précédé d'une enquête, et de la présentation de plans détaillés au préfet qui les approuve.

Les travaux une fois terminés, et dans les six mois au plus tard de leur achèvement, le concessionnaire est tenu de faire procéder à ses frais à un bornage contradictoire avec les riverains, en présence d'un représentant de l'autorité locale. Il doit également faire faire un plan cadastral du chemin et de ses dépendances, et, contradictoirement avec l'administration, il doit faire dresser un état descriptif de tous les ouvrages d'art, accompagné d'un atlas contenant les dessins cotés. Ces obligations se renouvellent à chaque acquisition de terrain et à chaque construction d'ouvrage en cours d'exploitation.

Comme contre-partie naturelle aux obligations et aux prérogatives du concessionnaire, l'administration a également des prérogatives et des obligations : nous n'étudierons pour le moment que celles qui se rapportent strictement à la construction du chemin, laissant l'étude de toutes les autres pour l'instant où nous traiterons de l'exploitation. Le droit primordial de l'administration, c'est de surveiller et de contrôler le concessionnaire. Elle n'est plus ici dans la situation où elle se trouvait en face

1. Cons. d'Etat, 5 décembre 1884, Soc. anonyme belge des chemins de fer, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 885.

de son entrepreneur : elle ne commande plus, elle ne donne plus des ordres auxquels il faut obéir. Dans la limite des plans légalement établis, le concessionnaire est maître de son entreprise et conduit les travaux comme il l'entend. Mais le préfet ou le maire, selon les cas, ont le droit de suivre ses opérations afin de s'assurer que les travaux sont faits conformément aux projets approuvés et que les stipulations du cahier des charges sont bien respectées. S'ils constataient des infractions, ils seraient munis de moyens de coercition énergiques que nous indiquerons plus tard.

La principale obligation de l'administration est de procéder à la reconnaissance et à la réception provisoire des sections au fur et à mesure de leur achèvement, et à la réception de la ligne entière lorsqu'elle est terminée. La reconnaissance et la réception provisoire sont effectuées par des commissaires nommés par le préfet ou par le maire, selon les cas, et qui dressent procès-verbal de leurs opérations. Sur le vu de ce procès-verbal, le préfet ou le maire autorisent la mise en service de la section. La réception définitive a lieu dans des formes analogues.

§ 3. — *Contentieux.*

Des difficultés peuvent naître entre trois sortes de personnes à raison des travaux publics : 1° entre l'entrepreneur et l'administration ; 2° entre l'entrepreneur et ses ouvriers ; 3° entre l'entrepreneur ou l'administration

et les tiers. Nous rappelons simplement que toutes ces difficultés sont soumises à la juridiction administrative et qu'elle doivent être jugées par le Conseil de préfecture et en appel par le Conseil d'Etat. La jurisprudence, qui a eu des hésitations, surtout pour les contestations entre entrepreneurs et ouvriers, est aujourd'hui bien nettement fixée dans ce sens (1).

APPENDICE

I. — *Des sections de chemins de fer sur routes.*

Il est possible, bien que certains auteurs techniques combattent ce procédé (2), que les chemins de fer d'intérêt local empruntent sur certaines sections de leur parcours des routes ou des chemins vicinaux. Dans ce cas, ils sont soumis, d'après l'article 3 de la loi de 1880 et le règlement d'administration publique du 18 mai 1881 à un certain nombre de formalités spéciales qu'il est bon d'indiquer rapidement.

En pareil cas, si la route empruntée est sous le pouvoir d'une autorité autre que celle qui concède le chemin de fer, ce n'est pas celle-ci, mais seulement la première qui peut accorder la permission de se servir de la route. Une demande de concession pour le sol de la route est

1. V. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 165 et suiv.

2. V. E. Roy, *op. cit.*

adressée alors par l'autorité qui concède le chemin de fer à celle qui a pouvoir sur la route et la concession obtenue peut être rétrocédée ensuite au concessionnaire du chemin de fer. Lorsque par exemple le Conseil général concède une ligne qui doit emprunter une partie de route nationale, il doit demander la concession au ministre des Travaux publics, sauf, après l'avoir obtenue, à opérer rétrocession à son propre concessionnaire. La loi de 1880 ne statue ainsi expressément que pour les tramways : mais on peut en décider de même pour les sections de chemins de fer sur route, à raison de l'analogie des dispositions légales en ces deux matières voisines.

La demande de concession du sol de la route doit être accompagnée d'un certain nombre de plans, profils, pièces justificatives et mémoires descriptifs qu'énumère le décret de 1881 et qu'il serait inutile de répéter ici. Cette demande fait d'abord l'objet d'une instruction rapide de la part de l'administration active, après quoi elle est soumise à l'autorité chargée de faire la concession qui décide s'il y a lieu de procéder à une enquête. Lorsque cette autorité se prononce pour l'affirmative, le préfet du département prend un arrêté pour indiquer la date d'ouverture et la durée de l'enquête et pour nommer une commission composée de sept membres au moins, de neuf au plus, pris parmi les propriétaires, agriculteurs, industriels et commerçants de la région. L'arrêté préfectoral est affiché dans toutes les communes de chacun des cantons que doit traverser la ligne.

Les pièces qui ont accompagné la demande de concession sont alors déposées à la mairie du chef-lieu de chacun de ces cantons ou à la mairie de la commune si la ligne n'excède pas les limites d'une commune, et pendant un mois les intéressés sont admis à présenter leurs observations. Après l'expiration de ce délai, la commission nommée par le préfet se réunit tantôt à la préfecture, tantôt à une sous-préfecture, tantôt à une mairie, suivant des distinctions dans lesquelles il est superflu d'entrer, et, après s'être éclairée de toutes manières, elle émet un avis motivé sur l'utilité de l'entreprise et sur les diverses questions qui ont pu être posées par l'administration ou se soulever au cours de l'enquête. Le procès-verbal de ses opérations est transmis dans les quinze jours avec toutes les pièces au préfet. Celui-ci, d'un autre côté, appelle à délibérer les chambres de commerce, et à défaut les chambres consultatives des arts et manufactures des villes intéressées aux travaux, il consulte également le Conseil général du département et les Conseils municipaux des communes dont la voie projetée doit traverser le territoire, lorsqu'il n'appartient pas à ces conseils de statuer sur la concession : ces assemblées doivent au besoin être convoquées en session extraordinaire. Puis, toutes ces formalités remplies, le dossier est adressé par le préfet, avec l'avis des ingénieurs, son avis particulier et le cahier des charges de la concession, à l'autorité chargée de statuer, qui se prononce alors en connaissance de cause.

Toutes ces formalités précèdent la déclaration d'utilité publique du chemin de fer puisque le décret de 1881, dans son art. 12 § 3, dispose que l'enquête ainsi faite servira pour cette déclaration sans aucune procédure nouvelle. Remarquons à ce propos la rédaction défectueuse de la loi disant que dans le cas où la voie ferrée emprunte le sol d'une route, *les projets d'exécution* sont soumis à l'enquête qu'elle prévoit. Si seuls les projets d'exécution étaient soumis à l'enquête, il n'y aurait pas à parler de la déclaration d'utilité publique qui leur est antérieure. Le règlement a sur ce point corrigé la loi. Par application de l'art. 12 § 3 du décret de 1881, l'enquête réglée par ce décret sert à la déclaration d'utilité publique tant des parties du chemin de fer situés sur routes que de celles situés à travers champs. Toutes les fois par conséquent qu'un chemin de fer empruntera sur une longueur quelconque une portion de route, ce n'est plus à l'enquête de l'ordonnance de 1834 qu'il faudra procéder, mais à celle du décret de 1881, qui vaudra pour le même chemin tout entier (1).

Une dernière question peut se poser dans notre matière : l'enquête du décret de 1881 devra-t-elle être suivie lorsque la portion de route empruntée est au pouvoir précisément de l'autorité qui accorde la concession du chemin de fer ? Bien que le cas ne paraisse pas avoir été prévu et qu'en pareille hypothèse les prescriptions accumulées du décret de 1881 doivent avoir moins d'utilité,

1. Cons. d'Etat, 29 avril 1898, Dieuleveult et Le Borgne, précité.

il semble difficile de répondre par la négative. La loi en effet ne fait aucune distinction : il y a lieu de procéder à une enquête spéciale chaque fois que la voie ferrée emprunte le sol d'une voie publique, aussi bien par conséquent quand cette voie publique ressortit à l'autorité qui concède le chemin de fer que quand elle ressortit à une autorité différente.

II. — *De la construction des chemins de fer d'intérêt local au point de vue militaire.*

Deux cas sont à envisager : où le chemin de fer se trouve dans la zone frontière, ou il se trouve en dehors de cette zone.

On sait ce qu'est la zone frontière : c'est une étendue de territoire délimitée par les décrets des 16 mars 1853, 15 mars 1862, 3 mars 1874 et 8 septembre 1878, et dans laquelle les nécessités de la défense nationale ont fait soumettre la plupart des travaux publics à des formalités spéciales. Si le chemin se trouve dans cette zone, il sera soumis à la législation qui y est en vigueur et il sera l'objet de la part des services compétents des instructions et conférences prévues par la loi du 7 avril 1851 et les décrets des 16 août 1853 et 8 septembre 1878. La commission mixte des Travaux publics interviendra pour réduire les désaccords entre chefs de service, s'il s'en produit.

Lorsque le chemin de fer ne se trouve pas dans la

zone frontière, un décret du 2 avril 1874 fait un devoir au ministre des travaux publics de donner avis à son collègue de la guerre des propositions faites relativement à ce chemin. Si le ministre de la guerre se déclare désintéressé ou s'il s'abstient de répondre dans les deux mois, l'affaire suit son cours. Si au contraire il estime que la ligne projetée présente un intérêt militaire, il reçoit, sur sa demande, communication des projets. Lorsque après cette communication et après l'examen qui en est la suite, l'accord ne s'établit point entre les deux ministres de la guerre et des travaux publics, la commission mixte est saisie, indépendamment en ce cas de toute procédure relative aux travaux mixtes, et elle émet un avis qui est soumis ensuite au Parlement, chargé, lors de la déclaration d'utilité publique, de trancher le différend entre les deux ministres.

CHAPITRE III

DE L'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

Ici encore, comme pour la construction, bien des modes divers s'offrent au choix de l'autorité locale : nous les examinerons successivement et nous en dirons au moins un mot, en insistant plus particulièrement sur l'exploitation par concession, qui est le mode le plus fréquent et le plus important. Mais nous voudrions auparavant, au début de cette partie de notre sujet, indiquer très brièvement quelle peut être, d'après la doctrine et la jurisprudence, la nature du droit de l'autorité locale sur le chemin qu'elle a créé.

Section I. — De la nature du droit de l'autorité locale sur le chemin de fer qu'elle a créé.

Le chemin de fer d'intérêt local fait partie du domaine public et l'on est unanime à le ranger dans la grande voirie (1). La question posée revient donc à savoir quelle

1. Aucoc, *Conf. de droit administratif*, t. III, n. 1606.

est la nature du droit du département ou de la commune sur le domaine public qui leur est affecté. A cette question la jurisprudence semble répondre d'une manière assez ferme qu'il faut voir dans ce droit un droit de propriété (1). Le dernier arrêt du Conseil d'Etat sur la matière, rendu précisément dans une espèce de chemin de fer d'intérêt local, nous paraît, bien qu'implicite, tout à fait net dans ce sens. Une partie de la doctrine s'est rangée à cette manière de voir, et M. Hauriou notamment a construit toute une théorie, brillamment soutenue et appuyée d'un grand nombre d'arguments nouveaux et saisissants, dans laquelle il s'efforce d'établir que, grâce à une évolution historique, la notion du domaine public implique aujourd'hui la notion de la propriété au profit de la personne morale qui administre ce domaine. Ce n'est peut-être pas ici le lieu de reprendre toutes les raisons développées dans cette théorie pour en examiner la valeur : nous nous bornerons à dire que, quant à nous, nous n'avons pas pu nous détacher encore de la doctrine traditionnelle qui ne reconnaissait à la personne morale qu'un droit de garde sur le domaine public (2). Nous

1. Voir les arrêts cités par M. Hauriou, dans son *Précis de droit administratif*, 3^e édit., p. 613 et suiv. — V. ég. Cons. d'Etat, 11 février 1898, Ministre des Finances c. dép. d'Indre-et-Loire, *Rev. gén. d'adm.*, année 1898, t. II, p. 174.

2. V. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. II, n. 910. — *Des édifices publics*, p. 42, 50 et suiv. — Aubry et Rau, t. II, p. 38. — Dalloz, *Rép.*, v^o *Domaine public*, n. 4 et suiv. — Béquet et Laferrière, *Rép. gén. du droit adm.*, v^o *Domaine*, n. 539 et suiv.

concevons mal ce droit de propriété qu'on veut lui attribuer et que, de l'aveu même des partisans du système, l'on commence par dépouiller de tout ce qui forme sa constitution juridique habituelle ; nous ne voyons pas bien non plus l'intérêt qu'il peut y avoir à couvrir d'un nom qui n'est pas fait pour lui un droit qui a sa nature toute spéciale et ses conséquences bien distinctes. Nous inclinierions donc à penser que l'autorité qui établit un chemin de fer d'intérêt local n'a sur lui qu'un simple droit de garde et d'administration, ainsi que sur tous les objets du domaine public confié à ses soins.

Section II. — De l'exploitation directe.

Après cette digression, qui nous a paru avoir une certaine importance théorique, nous abordons l'étude des divers modes d'exploitation du chemin d'intérêt local : le premier qui se présente à nous est l'exploitation directe.

Dans ce système, le département ou la commune se font eux-mêmes entrepreneurs de transports. Ils peuvent alors soit administrer sans aucun intermédiaire, avec leurs propres agents sur lesquels ils conservent tous leurs pouvoirs, soit confier l'exploitation à un régisseur qui organise les services sous leur direction et gère en leur nom et à leurs risques et périls. Ce dernier mode est

parfois employé : on le retrouve notamment dans le chemin de fer de Ligré-Rivière à Richelieu, où l'administration des chemins de fer de l'Etat sert de régisseur au département d'Indre-et-Loire. Mais il n'y a pas dans ces divers systèmes un grand intérêt juridique, et nous avons déjà vu par ailleurs qu'il ne faut pas trop les recommander au point de vue économique : nous n'y insistons donc pas autrement

Section III. — De l'exploitation par fermier.

C'est là le procédé recommandé par M. Noblemaire qui pense que le département ou les communes auront avantage à construire d'abord pour affermer ensuite l'exploitation. Cette méthode ne paraît pourtant pas s'être beaucoup encore généralisée dans la pratique, et elle semble même avoir échappé aux prévisions du législateur qui n'en parle nulle part. On peut penser il est vrai qu'il l'a confondue dans la concession : les deux modes présentent en effet extérieurement des points de ressemblance qui peuvent faire illusion au premier abord. Mais ils sont bien différents au point de vue juridique, le concessionnaire se rémunérant d'un travail qu'il a fait et que le fermier n'a jamais effectué. Quoi qu'il en soit, il est certain que l'on pourra emprunter dans bien des cas aux règles de la concession pour établir celles du fermage,

quand celles-ci ne seront pas fixées par le Code civil ou par les conventions des parties.

Le silence de la loi au sujet de l'exploitation en ferme peut faire naître une question. Le contrat de bail doit-il, comme celui de concession, être approuvé par l'autorité qui déclare l'utilité publique ? Sans doute, l'un de ces contrats a moins d'importance que l'autre, ses liens sont moins solides, ses conséquences moins étendues ; sans doute aussi la lettre du texte n'exige pas une approbation formelle. Mais l'esprit de la loi n'est-il pas de soumettre au Parlement pour les contrôler tous les faits, tous les actes qui peuvent avoir une influence sérieuse sur le sort de l'entreprise ? Et le contrat de bail, qui, tout en conservant un droit puissant au bailleur, confère au preneur des pouvoirs considérables, ne fait-il pas manifestement partie de ces faits et de ces actes ? Nous le croyons sincèrement : et c'est pourquoi nous serions disposé à exiger l'approbation législative pour la validité du bail d'une ligne de chemin de fer d'intérêt local.

Section IV. — De l'exploitation par concessionnaire.

La loi et surtout le cahier des charges règlent la situation des parties en présence. Nous indiquerons, comme nous l'avons déjà fait, les dispositions essentielles du cahier des charges type.

§ 1. — *Droits et obligations du concessionnaire.*

L'obligation essentielle du concessionnaire, celle qui domine toutes les autres et les résume, c'est d'assurer la bonne exploitation de la ligne. A cet effet, il doit, aussitôt les travaux reçus, acquérir le matériel roulant prévu par le cahier des charges et établir la circulation à laquelle il s'est engagé par contrat pour les voyageurs et les marchandises. Il sera astreint souvent à des services gratuits au profit de l'autorité concédanté qui lui imposera le transport de certains de ses agents ou de marchandises à elle destinées. Il devra veiller à la commodité et à la sécurité de la circulation, et il sera tenu dès lors d'entretenir toutes les parties du chemin en bon état. Il est soumis, pour l'exécution de ses obligations, à un contrôle permanent que le préfet exerce sous l'autorité du ministre; les frais de ce contrôle sont à la charge du concessionnaire, qui est tenu, pour y pourvoir, de verser annuellement à la caisse du trésorier-payeur général du département une somme déterminée d'après le nombre de kilomètres exploités. Si le concessionnaire manque à quelques-unes de ses obligations, le préfet ou le maire pourront tout d'abord se substituer à lui et faire accomplir le service à ses frais. En cas d'infraction grave ou de mauvaise volonté persistante, ils auront le droit d'user de certaines pénalités qu'édicte le cahier des charges.

En compensation de ces devoirs, le concessionnaire a le

droit de percevoir des taxes sur tous ceux qui se servent de la voie ferrée. Les taxes peuvent être de différente nature : rien ne s'oppose à ce qu'elles soient aussi variées que sur les grands réseaux et à ce qu'elles comprennent des tarifs généraux, des tarifs spéciaux, des tarifs différentiels, des tarifs de pénétration et bien d'autres encore. Généralement, cependant, il n'en sera pas ainsi : le caractère de simplicité et d'économie de la ligne d'intérêt local n'est pas en harmonie avec un tel luxe de perceptions. Il sera bon que les tarifs soient aussi clairs et aussi peu compliqués que possible, afin de ne pas décourager le public par leur obscurité, mais au contraire de l'attirer par la facilité de leur intelligence. Le malheur est qu'il devront toujours être assez élevés : le coût d'exploitation d'une petite ligne, ses frais généraux, qui atteignent bien souvent un chiffre relativement considérable, obligeront pour la rémunération des capitaux engagés à la perception de droits un peu forts. C'est un état de choses auquel il est difficile d'obvier et qui est pour ainsi dire la conséquence naturelle de la situation. Le concessionnaire n'aura, s'il comprend bien son intérêt, qu'à abaisser ses tarifs aussitôt que le développement de son trafic le lui permettra. Il aidera par là d'autant plus à son développement et augmentera ses bénéfices ; les réductions réalisées depuis quelques années sur les grandes lignes lui devront être à cet égard d'un précieux encouragement.

Les taxes perçues par le concessionnaire comportent

deux éléments bien différents qu'il importe à certains points de vue de séparer nettement : elles comprennent des droits de péage et des droits de transport. Les premiers représentent l'usage fait de la voie, la location du chemin, les autres constituent la rémunération du transport effectué. Il est admis en général que ces deux sortes de droits doivent être l'un à l'autre dans la proportion de 2 à 1.

Le cahier des charges détermine le montant des taxes à percevoir par le concessionnaire. Mais les chiffres ainsi fixés ne sont que des maxima au-dessous desquels il est loisible à celui-ci de descendre. En général, pour les marchandises tout au moins, il appliquera des chiffres inférieurs. Mais il ne pourra pas déterminer ces chiffres à son seul gré : il devra les soumettre à l'homologation de l'autorité compétente, qui conserve un grand pouvoir sur les tarifs. Elle n'a, il est vrai, jamais le droit d'initiative, ainsi que le mot homologation le fait bien comprendre ; elle doit attendre les propositions du concessionnaire et c'est tout au plus si elle peut officieusement les solliciter. Mais, en revanche, une fois la proposition formulée, elle a un droit d'approbation ou de désapprobation complet ; c'est un point qui, après avoir été discuté, ne fait plus doute aujourd'hui pour personne.

L'homologation des tarifs de chemins de fer d'intérêt local appartient, d'après la loi de 1880, art. 5, au ministre des travaux publics dans deux cas : 1^o quand la ligne s'étend sur deux départements ; 2^o quand le tarif est

commun à plusieurs lignes : la loi ne distinguant pas dans cette hypothèse, peu importe que les lignes soient ou non toutes situées dans l'intérieur d'un même département. Dans tous les autres cas, c'est le préfet qui a qualité pour homologuer les tarifs.

Si le concessionnaire demande le relèvement des tarifs au-dessus du maximum prévu par le cahier des charges, il est statué par un décret en Conseil d'Etat, rendu sur l'avis conforme du Conseil général ou du Conseil municipal selon que la ligne est concédée par le département ou la commune. Il y a dans le système de la loi un léger défaut de logique : les premiers tarifs, en effet, ayant été réglés par la loi qui a déclaré l'utilité publique et qui a approuvé le cahier des charges, il est étrange de les voir modifier ensuite par un décret. Cette manière de procéder a été établie pour permettre une plus grande rapidité, et c'est ce qui la justifie.

§ 2. — *Droits et obligations du concédant.*

Les obligations du concédant sont assez restreintes et à peu près négatives : on pourrait peut-être les résumer exactement en disant qu'il ne doit pas apporter illégalement de trouble à la jouissance du concessionnaire. La chose ne semble pas difficile à accomplir.

Si le concédant n'a que des obligations minimales, en revanche, il a des droits excessivement importants et étendus. Tout d'abord, il a le droit de contrôle sur le

concessionnaire, et le pouvoir de mettre en mouvement au besoin les moyens de coercition dont il dispose. C'est là une prérogative toute naturelle destinée à assurer la bonne exploitation de la ligne.

Le concédant, d'après la loi — et le cahier des charges met ici l'État sur le même pied que le concédant — a toujours le droit d'autoriser d'autres voies ferrées à s'embrancher sur les lignes concédées ou à s'y raccorder. Il a également le droit d'autoriser sur ces lignes la circulation de voitures appartenant au nouvel embranchement. La lettre de la loi a sur ce point peut-être un peu trahi sa pensée, quand elle se borne à parler de la circulation *des voitures*. Le cahier des charges a été plus complet quand il a prévu en outre la circulation des machines, ce qui permet celle des trains entiers. Le concessionnaire ne peut apporter aucun obstacle à ces autorisations, ni réclamer à leur sujet aucune indemnité. Toutefois, il a droit à une rémunération pour le travail qu'il peut opérer et la dépense qu'il est amené à faire. Et c'est ici qu'apparaît un des intérêts de la distinction des droits de péage et des droits de transport. Si, en effet, le concessionnaire de l'embranchement fait circuler sur la ligne principale des trains entiers lui appartenant, il effectuera les transports en empruntant le sol de la voie : il aura droit dès lors à la seule taxe de transport, tandis que le concessionnaire de la ligne principale touchera la taxe de péage correspondant à la voie qu'il fournit. Si, au contraire, le concessionnaire de l'embranchement n'envoie sur la ligne

principale que des voitures isolées qui devront être remorquées par les machines de cette ligne, il n'aura droit à aucune partie de la taxe puisqu'il n'effectue plus le transport. Cependant, comme le concessionnaire de la ligne principale, qui aura alors perçu la totalité de la taxe, aura usé de ses wagons, il lui devra pour cet usage un droit de location. C'est ainsi que sont réglés les intérêts des deux parties en présence et les difficultés qui pourront se produire seront tranchées par l'administration.

La concession d'un embranchement sur une ligne déjà établie peut amener des difficultés en ce qui concerne l'usage des gares. Dans un intérêt d'économie qui se comprend naturellement, l'autorité peut en effet obliger les deux concessionnaires à n'avoir qu'une gare commune au point de jonction de leurs lignes. Les frais de construction, d'entretien et d'exploitation de cette gare doivent être en pareil cas répartis entre les deux intéressés au prorata des profits qu'ils en tirent respectivement. La répartition peut être délicate, elle exige des appréciations difficiles : si les deux concessionnaires ne parviennent pas à s'entendre à l'amiable, c'est l'administration qui règlera la question par l'organe du préfet si les deux lignes sont d'intérêt local et situées dans le même département, par celui du ministre si les deux lignes ne sont pas situées dans le même département ou si l'une des deux est d'intérêt général.

C'est déjà pour l'administration un droit considérable

que d'obliger un concessionnaire à subir le raccord d'un embranchement. Mais ce droit s'explique par la nécessité de faciliter la circulation générale et d'assurer, pour la rapidité et la commodité des communications, la continuité des réseaux. Il est un autre droit beaucoup moins explicable que la loi de 1880 reconnaît à l'administration, et que l'art. 8 formule dans ces termes : « Aucune concession ne pourra faire obstacle à ce qu'il soit accordé des concessions concurrentes, à moins de stipulation contraire dans l'acte de concession. » Ainsi, d'après ce texte, le département qui aura accordé aujourd'hui la concession d'une ligne entre deux points pourra demain accorder la concession d'une seconde ligne exactement parallèle entre les deux mêmes points : le concessionnaire primitif sera toujours sous la menace de la création d'une entreprise concurrente qui pourra venir ruiner la sienne. La stipulation contraire est, il est vrai, réservée : il est à croire que ce sera une clause de style dans les contrats, car il ne devra pas être facile de trouver des concessionnaires sérieux avec la perspective d'un pareil danger. Ce n'est pas que la disposition de la loi de 1880 nous semble contraire aux principes généraux du droit, comme on l'a soutenu en disant que le concédant s'engageait à faire jouir son concessionnaire du trafic d'une certaine région et ne pouvait dès lors pas l'en frustrer (1). La concession en effet n'a pas porté sur le trafic de la

1. V. L. Beuf, *op. cit.*

région : le concédant s'est borné à remettre une ligne à son concessionnaire en lui donnant le droit de percevoir des taxes sur tous ceux qui se serviraient de la ligne. En droit pur, par conséquent, il a pu conserver la faculté d'autoriser des établissements concurrents. Mais nous redoutons les dangers économiques de la concurrence en matière de chemins de fer, qui a produit des effets déplorables dans tous les pays où elle a été essayée, et nous pensons qu'il eût été prudent dans cet esprit de diminuer plutôt que de développer les pouvoirs des autorités locales, qui ne verront parfois dans la concurrence qu'un moyen d'obtenir des transports à meilleur marché sans apercevoir les inconvénients lointains de ce système. L'art. 8 de la loi de 1880 trahit les préoccupations d'un temps où le monopole des compagnies de chemins de fer était violemment attaqué et où beaucoup en demandaient la suppression. C'est l'œuvre d'une heure : il conviendra par suite de l'interpréter toujours dans le sens le plus étroit et de recommander aux autorités locales de ne pas hésiter à se lier par la stipulation contraire.

L'art. 8 de la loi de 1880 n'aurait fait qu'exprimer une chose parfaitement raisonnable, et il serait à l'abri de toute critique s'il s'était borné à dire que le concessionnaire ne pourrait prétendre à indemnité pour la concession d'autres lignes dans une région voisine. L'autorité qui a concédé une ligne sur un point ne s'est pas liée les mains pour une région illimitée : elle conserve le droit d'établir d'autres chemins dans les régions voisines dont

le trafic l'exigerait ; elle a même le devoir d'en créer d'autres quand la nécessité en est reconnue, et elle ne doit être troublée dans cette œuvre par aucune réclamation intéressée. Mais elle ne doit pas permettre de lignes purement concurrentes, c'est-à-dire de lignes qui n'auraient pour but que de prendre le trafic de chemins déjà existants. La ruine des deux entreprises ou l'élévation de leurs tarifs s'ensuivraient forcément en pareil cas et les deux conséquences sont aussi funestes l'une que l'autre.

Signalons enfin parmi les droits du concédant le pouvoir qui lui est reconnu par la loi de 1880, art. 6, de supprimer tout ou partie du tracé de la ligne après une enquête dont la loi ne détermine pas autrement les formes. Le concessionnaire a droit alors à une indemnité qui est réglée comme au cas de rachat, et dont nous étudierons la fixation au moment où nous traiterons du rachat.

§ 3. — *Sanction des obligations du concédant et du concessionnaire.*

Au cas où ses droits seraient violés et où il ne parviendrait pas à les faire autrement respecter, le concessionnaire pourrait demander la résiliation. Elle serait prononcée par la juridiction administrative compétente, qui est le Conseil de préfecture en premier ressort.

Le concédant peut user de moyens plus nombreux pour

obliger le concessionnaire à tenir ses engagements : il dispose en effet de la saisie du cautionnement, de la saisie des revenus en fin de concession, de la déchéance, et en dernier lieu du séquestre sur lequel seul nous nous arrêterons un instant ici.

Le séquestre consiste dans le dessaisissement provisoire du concessionnaire qui ne peut ou ne veut pas exécuter ses engagements et auquel l'administration se substitue pour assurer cette exécution. Le séquestre ne met pas fin à la concession, qui subsiste néanmoins : le département ou la commune l'administrent au nom du concessionnaire, qui en demeure le titulaire, mais qui est devenu momentanément incapable de la gérer. Si les causes qui ont amené la mise sous séquestre viennent à cesser, le concessionnaire peut être rétabli à la tête de ses affaires : il n'y aura en pareil cas qu'à dresser un compte des dépenses du séquestre exposées par l'administration et dont le concessionnaire, sauf stipulation contraire, sera redevable.

Le séquestre est une mesure qui ne s'emploie pas fréquemment. L'Etat en a fait usage dans la première période d'établissement de ses grandes lignes : elle est devenue depuis d'une grande rareté (1).

Rappelons en terminant que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permet pas contre le concessionnaire d'autres moyens de coercition que ceux prévus par le cahier des charges : c'est ainsi qu'elle refuse par exemple toute

1. V. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 631.

condamnation à des dommages-intérêts. — V. les arrêts cités par M. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 621 et suiv.

§ 4. — *Modifications à la concession.*

Les modifications courantes qui peuvent intervenir au contrat de concession et qui se rapportent à des points secondaires, comme par exemple le nombre et l'emplacement des gares, le nombre et la vitesse des trains, la pose de voies nouvelles, sont opérées par un accord entre le Conseil général ou le Conseil municipal, selon les cas, et le concessionnaire. La délibération du Conseil général ratifiant cet accord n'est pas réglementaire et celle du Conseil municipal doit être approuvée par le préfet.

En ce qui touche les modifications plus graves, la règle est différente, et elle est plus sévère. La loi prévoit deux de ces modifications : la première, que nous avons déjà vue, concerne l'exhaussement des tarifs au-delà du maximum prévu par le cahier des charges, la seconde vise la cession partielle de concession. Nous ne faisons que mentionner cette dernière pour le moment, réservant de donner quelques détails lorsque nous étudierons la cession totale, soumise aux mêmes règles.

§ 5. — *Fin de la concession.*

1° La concession prend fin tout d'abord par l'expira-

tion même du temps pour laquelle elle a été accordée. La durée de ce temps peut être très variable. Après avoir été, pour les premières grandes lignes, perpétuelle, elle a été ramenée ensuite, par un mouvement contraire, à une limite trop basse. Elle est aujourd'hui de 99 ans en général. Pour les chemins de fer d'intérêt local, elle atteint souvent ce chiffre de 99 ans ; parfois aussi elle est arrêtée à un chiffre bien moindre. Mais elle ne descend guère au-dessous de 50 ans. Sauf exceptions rares, les autorités concédantes n'auront pas grand avantage à réduire à l'excès la durée des concessions : si elles la diminuaient trop, le concessionnaire, qui aurait eu à faire, comme il arrive dans la plupart des cas, des dépenses assez considérables, chercherait à les récupérer dans le court espace de temps qu'il aurait devant lui. Il chercherait à tirer du chemin de fer par tous les moyens le maximum de rendement possible, et il pourrait souvent, avec cette préoccupation exagérée, compromettre le succès de l'entreprise. Beaucoup estiment qu'il est bon de s'en tenir au moins aux concessions de 75 ans : c'est un chiffre en effet qui paraît de nature à concilier tous les intérêts.

L'expiration du délai de la concession a pour conséquence, aux termes de l'art. 9 de la loi de 1880, de substituer le concédant à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées. Le concessionnaire est tenu de lui remettre ces voies en bon état d'entretien. Pour assurer l'exécution de cette obligation, et pour parer à la négli-

gence possible du concessionnaire en fin de concession, le cahier des charges type stipule en faveur de l'autorité concédante le droit, dans les cinq dernières années, de saisir les revenus de l'entreprise et de les appliquer à la mise en état du chemin et de ses dépendances.

La loi de 1880 laissait au cahier des charges le soin de régler toutes les questions relatives aux objets mobiliers appartenant au concessionnaire et servant à l'exploitation. Le cahier des charges type dispose que l'autorité concédante aura le droit de reprendre tous ces objets, mais qu'elle n'y sera pas tenue, sauf en ce qui touche les matériaux, combustibles et approvisionnements de tout genre, dont le concessionnaire pourra exiger la reprise pour une quantité égale à celle nécessaire à la consommation de six mois. Le prix sera fixé en tous cas à dire d'experts et devra être payé dans les six mois à dater de la fin de la concession et de la remise du matériel par le concessionnaire.

2° *Rachat*. — La loi de 1880, dans son art. 6, 2° a tenu à affirmer expressément le droit pour l'autorité concédante de racheter à toute époque la concession. C'est encore là une trace de l'animosité qu'avait soulevée aux environs de 1878 le monopole des Compagnies : on a voulu autoriser tous les moyens possibles de le faire cesser. La loi dispose que le rachat aura lieu aux conditions fixées par le cahier des charges. Toutefois dans le silence du cahier des charges et au cas d'impossibilité d'une entente ultérieure sur ce point, la loi, dans son

art. 11, détermine la manière de régler les droits des parties en présence. Une commission doit être constituée, qui fonctionnera dans les conditions de la loi du 29 mai 1845 « relative au rachat des actions de jouissance des canaux exécutés par voie d'emprunt, en vertu des lois de 1821 et de 1822. » Cette commission sera nommée par décret, et elle se composera de neuf membres dont trois seront désignés par le Ministre des Travaux publics, trois par le concessionnaire et trois par l'unanimité des six membres déjà désignés. Faute par ceux-ci de s'entendre, la désignation des trois derniers membres sera faite par le premiers président et les présidents réunis de la Cour d'appel de Paris.

Le cahier des charges type règle le mode de détermination de l'indemnité à attribuer au concessionnaire en cas de rachat en divisant en deux périodes l'époque pendant laquelle peut avoir lieu ce rachat. S'il a lieu avant l'expiration des quinze premières années de l'exploitation — comptées à partir de la mise en exploitation effective de la ligne entière et au plus tard à partir du jour fixé par le cahier des charges pour cette mise en exploitation — l'assiette de l'indemnité n'est pas établie par avance : elle sera déterminée par la commission dont nous venons de parler, qui s'inspirera de tous les éléments nécessaires pour éclairer sa religion. Si au contraire le rachat a lieu après l'expiration des quinze premières années, on devra, pour fixer l'indemnité, relever les produits nets obtenus par le concessionnaire pendant les sept dernières années qui

auront précédé le rachat, en y comprenant les annuités payées à titre de subvention. De ces produits, on déduira ceux des deux années les plus faibles et on établira le produit net moyen des cinq autres années. Ce produit net moyen formera une annuité qui devra être payée au concessionnaire pendant chacune des années qui auraient dû courir encore jusqu'à l'expiration de la concession. Dans aucun cas cette annuité ne pourra être inférieure au produit net de la dernière des sept années prises pour termes de comparaison.

Le concessionnaire aura droit en outre à toutes les indemnités auxquelles il aurait pu prétendre à l'expiration normale de sa concession.

On a fait observer que le rachat partiel, n'étant prévu par aucun texte, n'était pas possible (1). Cette observation nous paraît exacte : le rachat partiel pourrait créer au concessionnaire une situation trop difficile pour qu'on l'admette sans une disposition expresse.

3° *Déchéance*. — Elle est possible dans tous les cas où le concessionnaire manque à ses obligations ; mais elle est plus spécialement prévue par la loi et le cahier des charges dans quatre cas qui sont les suivants : 1° lorsque le concessionnaire n'a pas remis au préfet le plan des travaux dans le délai prévu par le cahier des charges ; 2° lorsqu'il n'a pas commencé l'exécution des travaux dans les délais prévus ; 3° lorsqu'il a interrompu l'exploitation et que dans les trois mois de la réorganisation

1. V. L. Beuf, *op. cit.*

du service par l'administration il ne justifie pas être en état de pouvoir la reprendre et ne la reprend pas en réalité ; 4° lorsqu'il a cédé en tout ou en partie sa concession sans observer les règles posées à cet effet.

La déchéance est une mesure très grave : aussi ne devra-t-elle être employée que dans les cas extrêmes. Elle est prononcée par le Ministre des travaux publics et elle a pour conséquence de dessaisir définitivement le concessionnaire de sa concession. La partie de son cautionnement qui ne lui a pas été remboursée encore est immédiatement acquise à l'autorité concédante, et il est procédé à une adjudication pour assurer l'exécution des engagements du concessionnaire évincé. Les formes et les délais de l'adjudication sont minutieusement réglés par le cahier des charges type. Si l'adjudication, qui peut être renouvelée deux fois à trois mois d'intervalle, donne un résultat, le concessionnaire évincé recevra le prix qu'elle produira. Si elle ne donne aucun résultat, le concessionnaire sera définitivement dépouillé de tous droits, et la ligne appartiendra à l'autorité concédante qui en disposera comme elle l'entendra.

4° *Substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession.* — Cette substitution ne pourra jamais s'opérer directement : elle devra, de toute nécessité, et à moins d'une stipulation formelle, qui d'ailleurs se concevrait mal, être précédée du rachat ou de la déchéance. Elle ne pourra s'opérer, après délibération du Conseil

général ou du Conseil municipal, que par décret rendu en Conseil d'État.

5° *Transmission de concession.* — Cette transmission peut se réaliser soit par cession directe à un tiers, soit par fusion entre plusieurs concessions. Avant la loi de 1880, des doutes avaient été émis sur le point de savoir si cette transmission devait être approuvée par l'autorité concédante. Trop de raisons militaient en faveur de cette solution pour que l'on pût ne pas l'adopter ; aussi la loi de 1880, pour faire cesser toute hésitation, a-t-elle exigé l'avis conforme du Conseil général ou du Conseil municipal suivant les cas. En outre, un décret en Conseil d'État est nécessaire. L'inobservation de ces formalités entraîne la nullité de la cession et peut entraîner la déchéance du concessionnaire.

De la transmission de concession, on peut rapprocher le simple changement de concessionnaire, qui aura lieu dans des cas assez rares et qui couvrira souvent une cession : ce changement doit également être approuvé par décret en Conseil d'État.

§ 6. — *Contentieux de la concession.*

La concession étant un marché de travaux publics, l'appréciation des difficultés auxquelles peuvent donner lieu ses stipulations — réserve faite pour le moment de celles relatives aux subventions — ressortit en principe

au Conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État. Dans un cas toutefois, le Conseil d'État devra être directement saisi, la loi l'ayant expressément déclaré : c'est au cas de la déchéance prononcée par le Ministre des travaux publics.

En ce qui touche les décrets qui peuvent intervenir pour approuver des transmissions de concession, des substitutions d'exploitation directe à des concessions, des exhaussements de tarifs, le seul recours sera également le recours direct au Conseil d'État. Ce sont en effet des actes étrangers aux stipulations mêmes du marché, qui ne pourraient être attaqués comme ayant porté atteinte à des droits, et qui ne relèvent que du juge de l'excès de pouvoir.

Section V. — De la police des chemins de fer d'intérêt local.

Nous n'en dirons qu'un mot : elle est la même en tous points, et sauf l'exception déjà signalée concernant la pose des clôtures, que celle des chemins d'intérêt général. La loi du 15 juillet 1845 et l'ordonnance du 15 novembre 1846 s'y appliquent, ainsi que les anciens textes relatifs à la conservation des voies publiques et que la jurisprudence a adaptés aux voies ferrées (1). Il n'y a donc qu'à se reporter aux règles de l'une pour connaître celles

1. V. Picard, *op. cit.*, p. 711 et arrêts cités.

de l'autre. Nous signalerons seulement à la suite de M. Picard cette particularité, que les arrêtés préfectoraux pris pour l'exécution des règlements d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer n'ont pas besoin, en ce qui touche les chemins d'intérêt local, d'être approuvés par le Ministre pour obtenir, en cas d'infraction, la sanction de l'amende de 16 à 3.000 francs. La dispense résulte implicitement de l'article 21 de la loi de 1880, et la section des travaux publics du Conseil d'État s'est prononcée en ce sens dans un avis qui a été porté à la connaissance des préfets par une circulaire ministérielle du 14 août 1886.

CHAPITRE IV

DES DROITS ET DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL

Les droits et les obligations de l'État en matière de chemins de fer d'intérêt local découlent soit de la loi, soit de la convention.

I. De la loi, l'État tient un droit qui est extrêmement important et dont il a usé à différentes reprises, c'est celui de déclassement : « A toute époque, dit l'art. 11, une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal et classée par une loi dans le domaine de l'État. » Le législateur n'a à aucun moment voulu abdiquer son droit de contrôle et de surveillance sur le réseau d'intérêt local : les mêmes raisons qui l'ont poussé à intervenir pour déclarer les lignes d'utilité publique l'ont incité à garder le droit de les déclasser plus tard. Il ne faut pas, en effet, qu'une ligne dont l'importance n'a pas été vue tout d'abord, ou qui a pris un grand développement depuis sa création, reste entre les mains des autorités locales. Cette ligne prend le caractère d'intérêt général, et c'est dans le réseau d'État qu'il faut l'in-

corporer. Ce droit avait déjà été par la jurisprudence reconnu à l'État sous l'empire de la loi de 1865, qui était cependant muette sur la question (1).

L'incorporation est faite par une loi contre laquelle naturellement aucun recours n'est possible. Une indemnité peut être due au département ou à la commune pour la privation de ses lignes : à défaut d'entente amiable, cette indemnité sera fixée par décret en Conseil d'État. Il a été jugé que le décret rendu de la sorte était un acte de pure administration qui pouvait au besoin être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir, mais qui n'était susceptible d'aucune discussion contentieuse au fond (2). Il en est ainsi dans tous les cas, alors même que le décret refuse toute indemnité comme n'étant pas due.

L'incorporation d'une ligne dans le réseau d'intérêt général a pour effet de substituer l'État à tous les droits que le département ou la commune avaient sur cette ligne et à toutes les obligations qui pouvaient également leur incomber. C'est ainsi que le concessionnaire du département ou de la commune devient le concessionnaire de l'État : celui-ci seul désormais a qualité pour poursuivre l'exécution des clauses du cahier des charges, et l'action de l'autorité locale ne serait pas recevable (3). Cette

1. V. Cons. d'Etat, 24 novembre 1881, Michel, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 944.

2. V. Cons. d'Etat, 4 juillet 1890, dép. du Jura, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 643. — 5 décembre 1890, dép. de Saône-et-Loire, *ibid.*, p. 926.

3. Cons. d'Etat, 27 juin 1890, dép. de la Somme, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 629.

autorité n'aurait aucun droit non plus pour frapper dorénavant son concessionnaire de mesures de rigueur, telles que la déchéance par exemple (1). D'un autre côté, l'État qui prend possession d'une ligne d'intérêt local prend du même coup à sa charge la réparation des dommages pouvant résulter pour les tiers de l'existence ou des défauts de la ligne (2). En un mot, l'État se met exactement à la place du département ou de la commune, dans leurs droits comme dans leurs obligations.

L'État, héritier des droits de l'autorité locale, peut en user notamment — et il le fera presque toujours — pour évincer le concessionnaire, afin de le remplacer par le concessionnaire du grand réseau le plus voisin. En pareille hypothèse, les droits des concessionnaires sont réglés exactement comme au cas de rachat par le département ou la commune. Les évictions de ce genre ont été assez nombreuses dès avant la loi de 1880 : citons notamment celles relatives aux chemins d'Orléans à Châlons, d'Orléans à Rouen, de Dreux à Maintenon et aux chemins des Charentes. Beaucoup ont été réglées dans leurs conséquences pécuniaires par des sentences arbitrales auxquelles s'étaient soumises les parties en présence. Beaucoup de ces sentences ont attribué des indemnités à forfait, et il en est un certain nombre qui ont donné lieu devant

1. Cons. d'Etat, 15 juillet 1881, chem. de fer d'Orléans à Rouen, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 700, et les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Marguerie, en note.

2. Cons. d'Etat, 16 février 1883, Touret, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 204.

le Conseil d'État à des discussions parfois délicates sur des points de détail.

II. Les conventions conférant à l'Etat des droits et des obligations peuvent se concevoir de deux manières : ce peuvent être ou bien des conventions passées par les départements ou les communes, stipulant au nom de l'Etat, ou bien des conventions passées directement par l'Etat stipulant en son propre nom.

1° Dans le premier cas, le département ou la commune agissent par application de l'art. 1121 C. civ : ils stipulent pour autrui comme condition d'une stipulation faite pour eux-mêmes. Le cahier des charges type contient toute une série de clauses de ce genre dans lesquelles l'Etat assure le transport de ses agents et de ses services militaires, pénitentiaires ou postaux, dans lesquelles aussi il soumet le concessionnaire à des obligations touchant le service télégraphique. La rémunération du concessionnaire est en même temps fixée : elle est, en général, un peu inférieure aux taxes ordinaires.

Les stipulations que font ainsi le département ou la commune ne sont pas absolument volontaires. Elles leur sont imposées, quand elles ont été omises, par la loi déclarative d'utilité publique : du reste elles ne lèsent en rien leurs intérêts. Mais, si elles n'existaient pas, l'Etat ne pourrait point, en dehors des cas où il exerce le droit de réquisition, réclamer pour lui les services du chemin de fer dans des conditions différentes de celles des simples citoyens.

2° En second lieu, l'Etat peut personnellement intervenir au contrat. Dans ce cas, en général, il s'engage au versement d'une subvention déterminée conformément à la loi. En retour, il stipule un partage éventuel des bénéfices, et il se fait assurer la gratuité des transports pour tous les services dont nous avons parlé tout à l'heure et pour lesquels il était auparavant obligé de payer une rémunération.

CHAPITRE V

DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES ENTREPRISES DE CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT LOCAL.

La loi de 1880 consacre un grand nombre de ses dispositions à la partie financière des entreprises de chemins de fer d'intérêt local et aux règles relatives à la constitution des ressources pécuniaires de ces entreprises. Trois points ont attiré son attention : ce sont la situation particulière des communes en la matière, la formation du capital des sociétés concessionnaires, et les subventions qui peuvent être fournies par les départements ou les communes, les particuliers intéressés et l'Etat, ainsi que les justifications à produire pour le calcul de ces subventions. Nous étudierons successivement ces divers points dans cet ordre.

Section I. — De la situation spéciale des communes.

On se souvient que lors des premières tentatives de

création de lignes d'intérêt local faites par les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les ressources de la vicinalité avaient été largement mises à contribution par les conseils généraux qui n'avaient pas cru, en les employant à cet usage, les détourner de leur but essentiel. Le législateur de 1865 voulut reprendre l'idée qui lui avait été ainsi suggérée par la pratique et qui n'avait pas donné de mauvais résultats : il fit figurer dans le projet de loi alors déposé le droit pour les assemblées locales d'utiliser les voies et moyens spéciaux de la vicinalité à l'établissement des lignes qu'il leur reconnaissait le droit de concéder. Mais de vives critiques accueillirent cette innovation. On était encore à l'époque où le réseau vicinal était loin d'être terminé : l'achèvement en préoccupait tout le monde, et l'on faisait d'assez grands sacrifices pour y parvenir. Dans ces conditions, beaucoup disaient qu'il ne fallait pas distraire de leur destination naturelle les fonds devant servir à la construction des chemins vicinaux, ni risquer, en la privant d'une partie de ses ressources, de compromettre une œuvre pour laquelle on faisait de si grands efforts depuis la Restauration. Un amendement proposa d'autoriser les Conseils généraux à doubler les impositions vicinales, afin de leur permettre de faire face aux dépenses des chemins d'intérêt local sans laisser les autres en souffrance. Mais ces objections, malgré leur valeur, ne furent pas accueillies, cet amendement fut repoussé, et la loi de 1865 contient un article 3 ainsi conçu : « Les ressources créées en vertu

de la loi du 21 mai 1836 peuvent être affectées en partie par les communes et les départements à la dépense des chemins de fer d'intérêt local. »

Le gouvernement, en 1878, dans le projet de loi qu'il présenta alors, reprit ces idées, et il proposa de dire que « les ressources créées en vertu de la loi de 1836, peuvent être appliquées en partie aux dépenses des chemins de fer d'intérêt local par les communes qui ont assuré l'entretien de tous leurs chemins classés et qui ont achevé leur réseau subventionné tel qu'il a été déterminé en exécution de la loi du 11 juillet 1868. » Ce texte était beaucoup plus sévère que celui de la loi de 1865. Cette rigueur tenait aux sacrifices nouveaux que l'Etat s'était imposés depuis 1868 et au mouvement qu'il s'était efforcé de développer en faveur des chemins vicinaux. Il ne voulait pas que ces efforts fussent compromis par le caprice ou l'irréflexion d'une assemblée locale désireuse à l'excès d'avoir un chemin de fer et négligeant le reste pour arriver à ce but. Le Parlement s'associa pleinement à cette manière de voir, et il vota le projet qui lui était soumis en lui faisant subir toutefois quelques modifications de rédaction et en l'adoucissant un peu : la loi porte aujourd'hui dans son art. 12 : « Les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 peuvent être appliquées, en partie, à la dépense des voies ferrées, par les communes qui ont assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de tous les chemins classés. » La loi n'exige donc pas, comme le voulait

le Gouvernement, que le réseau subventionné soit terminé pour que les ressources vicinales puissent être appliquées aux chemins de fer : il suffit que l'exécution en soit assurée, par un moyen ou par un autre, fût-ce par un emprunt, et qu'on n'ait plus d'inquiétude à concevoir à ce sujet. Il faut aussi que le réseau classé soit dans un bon état d'entretien. De sorte que l'on peut dire que l'affectation des prestations et des centimes spéciaux à la construction de voies ferrées ne doit jamais être que subsidiaire. Cette exigence se comprend à merveille : ces ressources ayant un but déterminé et précis, on ne saurait tolérer qu'elles en soient détournées avant de l'avoir rempli.

On remarquera qu'à la différence de la loi de 1865, celle de 1880 et le projet qui l'a précédée ne mentionnent plus les départements parmi les personnes morales pouvant affecter les fonds de la vicinalité aux lignes de chemins de fer : il est parlé seulement des communes. Cet oubli est-il intentionnel ? Il est malaisé de le dire précisément, les travaux préparatoires étant muets sur ce point. Mais il semble difficile d'admettre le contraire en présence de la disposition formelle de la loi de 1865. Nous serions donc pour notre part porté à admettre que le département ne peut jamais employer ses ressources vicinales à la construction et à l'entretien de ses lignes d'intérêt local.

**Section II. — Dispositions relatives à la formation
du capital des sociétés concessionnaires.**

Il y a lieu de distinguer entre le capital-actions et le capital-obligations.

§ 1^{er}. — *Capital-actions.*

La loi du 15 juillet 1845 — qu'il ne faut pas confondre avec celle de la même date sur la police des chemins de fer — votée à une époque où la défiance régnait à l'égard des sociétés anonymes et où la confiance n'était peut-être pas absolue envers les entreprises de chemins de fer, avait entouré de formalités et de prescriptions sévères la constitution des grandes Compagnies concessionnaires, qui vivent encore aujourd'hui sous ce régime (1). La loi de 1880 a cru pouvoir, en matière de chemins de fer d'intérêt local, être plus libérale : elle n'a posé aucune règle touchant la formation des sociétés et elle les a par suite abandonnées au droit commun. Le droit commun est dans la circonstance la loi du 24 juillet 1867 modifiée par celle du 1^{er} août 1893 et le Code de commerce dans les articles où il est demeuré en vigueur sur la matière. Les sociétés concessionnaires se constitueront comme

1. V. Picard, *op. cit.*, t. II, p. 134.

elles l'entendront conformément à ces règles : elles seront en nom collectif, en commandite ou anonymes selon qu'elles le jugeront plus convenable. L'autorité concédante n'aura sur elles aucun pouvoir direct et légal pour les obliger à une forme plutôt qu'à une autre, et la loi déclarative d'utilité publique devra respecter leur volonté.

Il est naturel toutefois que l'autorité concédante et le Parlement contrôlent la constitution des compagnies à qui ils accordent concession, afin de juger de leur solidité et de leur demander au besoin quelques modifications. Dans cette œuvre de surveillance, l'autorité locale et le législateur devront surtout empêcher que les sociétés ne se forment dans une vue unique de spéculation. Il importe que les concessionnaires soient sérieux et parfaitement résolus à mener leur œuvre à bout. Dans cet esprit, il conviendra de se montrer extrêmement sévère envers les apports en nature : d'une façon générale déjà, la loi commerciale ne les regarde que d'un œil méfiant. Il ne sera pas mauvais d'augmenter cette méfiance encore. Les apports en nature sont l'instrument habituel des spéculateurs, qui se font donner des actions en représentation de services parfois problématiques et qui disparaissent rapidement après s'être avantageusement défaits de leur papier. Il faut à tout prix éviter ces coups de finance qui seraient promptement la ruine des entreprises d'intérêt local.

Il est bon de ne rien exagérer toutefois : les actions

représentant des apports en nature pourront avoir un précieux avantage dans un cas déterminé : c'est lorsque elles seront attribuées à des propriétaires ou à des industriels de la région, bien connus sur la place, qui en échange pourront céder des terrains ou donner des matériaux et des objets fabriqués pour l'établissement de la ligne. Cette manière de procéder, si l'on en sait user avec prudence et habileté, aura pour conséquence, sans aucun danger, de favoriser la construction économique de la voie. Et c'est à quoi, nous l'avons vu, doivent toujours tendre des entreprises de ce genre.

§ 2. — *Capital-obligations.*

La loi de 1880 est ici plus méticuleuse et plus sévère. Elle a profité de l'expérience acquise sous la précédente législation. Sous celle-ci en effet, on avait pu voir les excès d'une liberté trop grande, qui avaient transformé en choses de bourses les entreprises les plus utiles et qui avaient, à la suite d'essais répétés, jeté le discrédit sur la plupart des œuvres locales faisant appel au public. Les fondateurs de sociétés créaient une compagnie qui avait tout juste une apparence de vie et dans laquelle ils ne mettaient que des fonds insignifiants : puis ils émettaient aussitôt un emprunt avec lequel ils construisaient la ligne. Ce procédé était très avantageux pour eux, qui pou-

vaient toucher des bénéfices sans exposer de capitaux. Mais il était essentiellement dangereux pour les obligataires qui manquaient de leur garantie naturelle, le capital-actions, et qui au jour d'une débâcle, se trouvaient en face d'une société à peu près dépourvue d'actif. On avait déjà vu ce péril, et on avait essayé d'y parer pour les grandes compagnies lors des conventions de 1859 (décret du 2 mai 1863). Mais la garantie était tout à fait insuffisante. Postérieurement à la loi du 12 juillet 1865, on imagina une garantie meilleure en fixant une proportion entre les actions et les obligations : et dès lors, à défaut de règle, dans chaque concession nouvelle on insérait une disposition fixant cette proportion (décret 30 avril 1870 : ligne de Clermont à Tulle ; 5 août 1872, ligne de Nantes à Paimbœuf ; loi du 23 mars 1874, ligne de Besançon à Morteau (1). Le Conseil d'Etat avait reconnu la régularité de cette manière de faire et les intéressés avaient dû s'incliner. La jurisprudence était donc bien assise quand la loi de 1880 est intervenue.

Celle-ci s'est inspirée des solutions qui avaient été appliquées avant elle : elle les a codifiées et les a réduites en règles générales devant être mises en vigueur dans tous les cas. Elle pose en principe tout d'abord qu'aucune émission d'obligations ne pourra avoir lieu sans l'autorisation du ministre des travaux publics, donnée après avis du ministre des finances. Ce contrôle du pouvoir central est déjà une garantie qu'elle assure aux obliga-

1. V. sur tous ces points, L. Beuf, *op. cit.*

taires : mais elle va plus loin et soumet l'autorisation ministérielle à deux conditions, l'une de taux et l'autre de temps.

En premier lieu en effet, le ministre ne pourra jamais permettre une émission d'obligations supérieure au montant du capital-actions, qui devra être fixé à la moitié au moins de la dépense jugée nécessaire pour le complet établissement et la mise en exploitation de la voie ferrée. Et le capital-actions ne devra pas être un capital fictif, constitué seulement sur le papier et qui n'apparaîtra jamais, au moins dans son intégralité. Ce devra être un capital effectif, et l'on ne pourra même tenir compte, pour les calculs à faire, que des versements en argent ; les apports en nature seront totalement négligés. La loi marque bien là la défiance qu'il faut avoir des apports en nature. Cette défiance se conçoit du reste d'autant mieux ici que les obligataires, étrangers à la société, n'ont pas de moyens directs de les vérifier.

Le ministre en second lieu est pour son autorisation enfermé dans une condition de temps : il ne peut permettre l'émission d'obligations avant que les quatre cinquièmes du capital-actions aient été versés et employés en achats de terrains, approvisionnements sur place ou en dépôt de cautionnement. Cette condition est rigoureuse ; la rigueur peut même en être en certains cas excessive et maladroite. Dans un avis du 17 février 1876, antérieurement à la loi de 1880 et à une époque où ses prescriptions constituaient de pures pratiques adminis-

tratives, le Conseil d'Etat avait fait observer que l'emploi des quatre premiers cinquièmes du capital-actions demanderait un certain temps pour être justifié et que, si l'on ne voulait pas interrompre les travaux, le dernier cinquième risquait souvent d'être dépensé avant que l'émission d'obligations ait pu être autorisée et lancée. De sorte que cette émission, faite alors qu'on était à court d'argent, pourrait fort bien être plus onéreuse que si elle avait été faite un peu moins tard.

L'observation ne manquait pas de justesse : le législateur n'a cependant pas voulu s'y rendre tout à fait. Mais il a imaginé un palliatif à l'inconvénient qu'on lui signalait : le concessionnaire pourra être autorisé à émettre des obligations après emploi seulement de la moitié de son capital si ce capital, au lieu de n'être versé que jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes, est préalablement versé en totalité. Ce versement total est de nature à rassurer les obligataires et à montrer que la société n'est pas animée de l'esprit de spéculation. Néanmoins, la loi prend encore des précautions : elle ne veut pas laisser au concessionnaire la libre disposition des fonds empruntés dans ces conditions, et elle lui enjoint de les déposer à la caisse des dépôts et consignations pour ne les retirer qu'au fur et à mesure des besoins, sur l'autorisation formelle du ministre des travaux publics. L'emprunt anticipé n'a dû avoir qu'un but, celui de se procurer du crédit à meilleur marché : dès lors, une fois ce but réalisé, il est inutile de laisser l'argent entre les

main du concessionnaire qui pourrait être tenté de le dépenser mal à propos.

On voit quelles sont les précautions minutieuses dont la loi entoure l'émission des emprunts et quelle défiance ces précautions manifestent. Le législateur ne se laisse fléchir que dans un cas : c'est dans celui où le concessionnaire de la ligne d'intérêt local est une compagnie déjà concessionnaire d'autres chemins de fer en exploitation. En pareille hypothèse, le ministre peut — c'est pour lui une simple faculté dont l'usage est subordonné à son appréciation sans contrôle — dispenser la compagnie des restrictions et des gênes que nous venons d'étudier et qu'il juge superflues.

Cette faveur se justifie aisément : la compagnie déjà concessionnaire d'autres lignes en exploitation offre des garanties que ne présente pas une petite société nouvellement formée, dont la solvabilité et la moralité sont encore inconnues. Dans le capital-actions constitué, dans les recettes du chemin exploité, les obligataires trouveront des garanties qui leur permettront de s'engager sans crainte. La société, du reste, fonctionnant depuis un certain temps, aura fait ses preuves et l'on saura qu'avec elle il n'y a rien à redouter.

On a cependant critiqué cette faveur comme permettant de tourner la loi : une société, a-t-on dit, qui demande par exemple la concession d'un chemin évalué à un million, devra constituer un capital-actions de cinq cent mille francs et ne pourra emprunter qu'une somme

égale. Admettez que cette société ne demande que la concession du cinquième du chemin : elle pourra n'avoir qu'un capital de cent mille francs, et si plus tard elle obtient la concession du reste de la ligne, elle pourra, avec ce minime capital, emprunter huit cent mille francs pour en opérer la construction, sans compter les cent mille francs qu'elle a pu déjà emprunter pour établir le premier tronçon. Il suffira donc de demander la concession d'une ligne en plusieurs sections pour tromper la vigilance de la loi.

On oublie, en faisant ce raisonnement, que le ministre pourra toujours, grâce à son droit d'autorisation, déjouer la fraude si elle se présente. Mais au surplus, en quoi cette manière de procéder suppose-t-elle nécessairement la fraude ? La loi n'a en définitive voulu qu'une chose en exigeant tant de formalités pour les emprunts : c'est être sûre que l'emprunteur aura suffisamment de solidité et d'honnêteté pour donner toute sécurité au créancier. Or on peut juger de la valeur de l'emprunteur autrement que par les capitaux qu'il possède : on en jugera notamment par l'habileté dont il aura fait preuve en maniant de précédentes affaires et il suffira parfaitement pour cela de l'avoir vu à la tête d'une entreprise modeste qu'il agrandira après coup (1).

On a fait, d'une façon générale, à tout le système de la loi de 1880 relatif au capital obligations des sociétés, des critiques plus graves. Nous ne voulons pas parler de celle

1. V. L. Beuf, *op. cit.*

fondée sur la nécessité où il mettrait le concessionnaire d'avoir des capitaux tout prêts au moment de la concession : le concessionnaire n'est tenu d'avoir ses capitaux qu'au moment où il veut emprunter et il a à cet effet du temps devant lui. Nous voulons parler de la critique d'après laquelle le concessionnaire sera souvent obligé — dans le cas par exemple de dépôt à la caisse des Dépôts et Consignations — de réunir par avance un capital assez important qu'il devra rémunérer sans en tirer profit. Il est possible que le jeu rigide des prescriptions de la loi de 1880 ne se plie pas toujours aux nécessités de la pratique. D'un autre côté on a reproché à la loi de 1880 d'exiger tantôt trop de garanties, et tantôt pas assez. Lorsque le chemin de fer n'aura que des produits insuffisants, croit-on que le capital-actions sera un gage réellement utile aux obligataires ? Et si au contraire les bénéfices sont importants, pourquoi aller chercher ailleurs la garantie des emprunts ? Le tort de la loi, dit-on, c'est d'avoir cru que le gage des créanciers était le capital-actions. Le véritable gage des créanciers, c'est l'ouvrage construit avec ce capital et productif de revenus : cet ouvrage était la seule chose à considérer pour la sûreté du remboursement des emprunts.

Ces observations sont en partie justes : mais faut-il bien les adresser à la loi ? Ne visent-elles pas plutôt la nature des choses, contre laquelle la loi ne peut rien ? Il fallait, de l'aveu de tous, protéger le capital-obligations : quelle autre mesure prendre, plus simple, plus rapide et

plus efficace que celle d'une proportion avec le capital-actions ? Toute autre méthode eût entraîné beaucoup d'arbitraire et bien des incertitudes : il n'est pas sûr, malgré ses imperfections, que celle adoptée soit la plus mauvaise.

Au surplus, on s'est aperçu dans la pratique des défauts de la loi de 1880, et on a voulu en corriger quelques-uns. Une commission a été instituée par décision ministérielle du 30 novembre 1889, qui a reçu mission d'apporter au texte toutes les améliorations indiquées par l'expérience et réclamées par les intéressés. Des délibérations de cette commission est sorti un projet de loi qui a été soumis au Conseil d'Etat et qui a été déposé le 16 février 1892 sur le bureau de la Chambre par M. Yves Guyot, ministre des travaux publics. Ce projet de loi est ainsi conçu sur le point qui nous occupe : « La Compagnie concessionnaire peut être autorisée à émettre des obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions, lorsque le ministre des travaux publics reconnaît que l'annuité nécessaire pour couvrir l'intérêt et l'amortissement des obligations à émettre est suffisamment assurée par les produits nets, soit de la ligne à construire, soit d'autres lignes dont la Compagnie serait déjà concessionnaire dans le même département ou qui se prolongeraient sur un département limitrophe, étant entendu que les subventions sont comprises dans l'évaluation des produits nets. Toutefois il ne sera tenu compte du produit net d'une ligne que jusqu'à concurrence des trois quarts.

En aucun cas le montant du capital-actions ne pourra être inférieur au tiers de la dépense laissée à la charge du concessionnaire. » Ce texte, destiné à remplacer le § 5 de l'art. 18, donne satisfaction à la critique principale dirigée contre la loi de 1880 : il permet en effet de tenir compte comme garantie de la valeur de la ligne, c'est-à-dire de l'instrument créé par le capital-actions, que la loi avait négligé, et de ne plus considérer uniquement ce capital seul, dont le montant en certains cas peut être à peu près indifférent. Les compagnies concessionnaires d'une seule ligne sont ainsi mises sur un pied d'égalité avec celles déjà concessionnaires de plusieurs lignes, puisqu'on peut se contenter, pour gager l'emprunt, de la valeur, évaluée avec une modération voulue, de la ligne en vue de laquelle l'emprunt est précisément contracté. Par un autre point toutefois, le projet est moins libéral que la loi de 1880 : pour les compagnies déjà concessionnaires d'autres lignes, il ne veut considérer en vue de leurs emprunts que les lignes situées dans le même département que celle pour laquelle est émis l'emprunt, ou dans des départements limitrophes. Le Conseil d'Etat, sur la proposition duquel fut établie cette disposition, la justifiait en disant qu'il y aurait inconvénient à laisser une Compagnie, dont les obligataires n'ont souscrit en général qu'en vue d'une entreprise déterminée, diminuer le gage de ses créanciers par l'adjonction d'une affaire lointaine, qu'il leur serait difficile de contrôler et qui pourrait être fort onéreuse. Le projet ainsi sauvegarde

tous les intérêts : il donne plus de liberté aux Compagnies et en même temps il assure de larges garanties aux obligataires : il serait à souhaiter qu'il fût voté. Mais il est dans les cartons depuis 1892 et le jour ne semble pas près encore où il en sortira.

Notons, en terminant ce qui concerne le capital-obligations, que la plupart des petites compagnies concessionnaires trouvent peu de crédit, que le taux de leurs emprunts atteint souvent 7, 8 pour cent et même au-delà, et qu'elles sont ainsi grevées de lourdes charges qu'elles supportent difficilement. On a proposé, pour remédier à cet état de choses, des systèmes divers : nous n'en signalerons qu'un, qui consiste à créer, à l'exemple de la Belgique, une sorte de mutualité entre les départements et les communes pour les chemins de fer d'intérêt local. Ce serait une manière de coopérative qui réunirait en un faisceau les forces isolées et qui pourrait permettre aux intéressés de se procurer un crédit beaucoup meilleur (1). Il y aurait peut être des recherches à faire en ce sens : il faudrait seulement se garder d'établir une caisse qui se livrât à toutes sortes d'opérations plus ou moins hasardeuses, et l'on peut d'un autre côté se demander s'il n'y aurait pas pour l'Etat une mission bien onéreuse à surveiller et à garantir la caisse ainsi constituée.

1. Emile Francq, *Le crédit en matière de chemins de fer d'intérêt local et de tramways*.

Section III. — De la subvention du département ou de la commune.

Il est inutile d'insister ici sur les raisons qui peuvent justifier l'allocation par le département ou la commune d'une subvention à la ligne qu'ils auront concédée : ces raisons ne diffèrent pas de celles qui expliquent l'intervention de l'Etat en matière de lignes d'intérêt général. Un chemin de fer n'est pas une entreprise industrielle ordinaire, c'est une œuvre qui intéresse trop la prospérité et la richesse du pays pour que celui-ci s'en détache complètement, l'abandonne à ses propres forces et ne la soutienne pas quand elle vient à périlcliter. Les départements et les communes ont bien compris leur intérêt en pareil cas et il n'en est pas qui n'aient accordé leur concours financier à leur concessionnaire. La difficulté consiste seulement à savoir de quelle manière doit être accordé ce concours financier pour produire la plus grande utilité dont il soit susceptible.

La loi de 1880 sur ce point est tout à fait muette ; elle ne pose de règle d'aucun genre et elle laisse à l'autorité locale toute sa liberté. C'est au département ou à la commune qu'il appartiendra de choisir entre les divers modes qui leur seront présentés. Deux grands systèmes sont en présence, qui peuvent recevoir des modifications de détail dans chaque espèce, mais qui conservent toujours

leur physionomie propre ; ce sont la subvention en capital et la subvention en annuités ou garantie d'intérêt.

La subvention en capital a des avantages qui l'ont très souvent fait préférer par les intéressés : elle permet de mettre immédiatement à la disposition des concessionnaires des ressources qu'il leur est parfois difficile, à raison du peu de crédit dont ils jouissent, de se procurer eux-mêmes, et elle limite d'une façon déterminée et précise les charges du département ou de la commune. Ceux-ci ont été surtout séduits par cette dernière considération. Ils ont pensé bien faire en n'engageant pas l'avenir, en ne s'exposant pas à verser des sommes dont l'étendue pourrait mal se calculer, et en appréciant d'un seul coup l'importance du sacrifice à supporter.

Les motifs qui les ont ainsi déterminés sont parfois loin d'être sans valeur ; il est des cas même où ils sont péremptoires. Mais, en général, la subvention présente des défauts qui doivent empêcher de la recommander. Elle ne lie pas suffisamment le département — ou la commune — au concessionnaire, ni le concessionnaire au département. C'est une somme une fois donnée dont l'allocation ne réunit pas pour la suite les intérêts des deux parties en présence. De plus, elle est en général établie sur des calculs préalables à la construction ; dès lors, si elle soustrait le département à la charge des dépenses imprévues ou à l'inconvénient des frais supplémentaires provenant d'une évaluation faite trop bas — ce qui sera rare — elle le prive du même coup des bonis qui viendraient à se

réaliser et que l'on n'aura pu faire entrer dans les prévisions. Le département a fixé sa part : cette part sera immuable. Enfin — et c'est là le reproche le plus grave, — la subvention en capital prête à l'excès à la spéculation. Combien a-t-on vu de concessionnaires de lignes d'intérêt local qui, alléchés par la somme dont on leur promettait le versement immédiat, ne se présentaient que pour la toucher ? Et, une fois qu'ils l'avaient en main, peu leur importait l'entreprise : ils l'abandonnaient purement et simplement ou apportaient dans sa conduite une telle négligence que le département était obligé de la leur reprendre. Ce sont là des conséquences fâcheuses qu'il faudrait pouvoir éviter.

La subvention en annuités, quelle que soit sa forme — mais celle de la garantie d'intérêt est la meilleure — obvie à tous ces inconvénients. Elle empêche la spéculation en ne fournissant les deniers qu'à termes éloignés, et généralement après l'achèvement, ou tout au moins la mise en train sérieuse des travaux. Elle lie très intimement l'autorité concédante et le concessionnaire dont les intérêts sont rapprochés d'une façon continue et qui se soutiennent l'un l'autre : on peut dire sans exagération, et on l'a dit bien des fois, que concédant et concessionnaire sont deux associés. Cette situation présente des avantages à bien des points de vue : elle en présente un notamment, qui est considérable, au point de vue du crédit. Le concessionnaire jouit du crédit que l'on fait au concédant. Pourquoi aujourd'hui les grandes compagnies

peuvent-elles emprunter à un taux qui diffère si peu de celui de l'Etat que ce dernier les charge de certaines de ses émissions faites en leur faveur? C'est parce que le public est habitué à voir l'Etat derrière les grandes compagnies, à ne pas séparer ces deux associés que la force des choses a unis. Toutes proportions gardées, il en va de même pour les lignes d'intérêt local : le concessionnaire, petite société ou petit entrepreneur inconnu sur le marché, s'appuiera sur la commune ou le département pour demander à emprunter. Et bien que le crédit des communes ou des départements, sauf exception, soit loin de valoir celui de l'Etat, encore ce concessionnaire y trouvera-t-il un précieux secours pour obtenir un emprunt à meilleur marché et pour ne pas être écrasé sous les exigences des capitalistes méfiants. Le profit est sensible et vaut la peine d'être considéré.

En règle générale, par conséquent, on peut recommander aux départements ou aux communes d'adopter le système de la subvention en annuités et surtout de la garantie d'intérêt, en faveur duquel on peut faire valoir, encore que, s'il entraîne le plus souvent un engagement de longue durée, il n'oblige à chaque échéance qu'à des paiements peu élevés. Mais quel que soit le système mis en pratique, il est un écueil que les départements ou les communes doivent éviter avec un soin jaloux et dont ils ne se sont pas toujours suffisamment défiés : c'est celui du forfait dans la fixation des dépenses garanties. Ce procédé est le plus détestable de tous, il produit les résul-

tats les plus fâcheux et cependant c'est un de ceux qui, pour des raisons inexplicables, ont été le plus usités jusqu'ici. Trois sortes de forfaits ont été essayés : forfait pour les émissions d'obligations, forfait pour les dépenses de construction, forfait pour les dépenses d'exploitation. Il importe de les examiner l'un après l'autre pour en montrer les défauts (1).

1° Le forfait du taux d'émission des obligations, qui a été longtemps employé par l'Etat pour les grandes compagnies, a pour but de garantir à l'emprunteur un certain taux de placement de ses titres dans le public. Il a le défaut de coûter très cher au garant. Il est impossible, en effet, de connaître par avance avec quelque exactitude le chiffre auquel pourra être émis un emprunt : la chose est déjà difficile pour une compagnie importante, elle est bien plus difficile encore pour une petite compagnie à l'égard de laquelle les dispositions du public sont toujours inconnues. Dès lors, le chiffre fixé pour l'établissement du forfait doit être assez élevé pour éviter tout mécompte ultérieur, et il induit le garant à une dépense qu'il aurait pu autrement éviter.

Le pis est que cette dépense, la plupart du temps, ne profite pas au garanti, mais aux intermédiaires auxquels il est obligé de s'adresser. Une petite compagnie, en effet, ne peut pas lancer ses titres dans le public en les met-

1. V. sur ce sujet une brochure de M. C. Colson, la *Garantie d'intérêts et son application en France à l'exécution des travaux publics*, à laquelle nous empruntons la plupart des détails qui vont suivre.

tant simplement en vente : elle risquerait d'aboutir à un échec. Elle est obligée de s'adresser à des maisons de crédit ou de banque avec lesquelles elle traite, et qui prennent en quelque sorte l'entreprise de son emprunt, mettant au service de sa réussite toute leur puissance et tout leur savoir-faire en matière financière. Ces maisons arrivent en général à faire l'emprunt dans des conditions avantageuses, et ce sont elles alors qui bénéficient de la garantie promise par le concédant pour rassurer son concessionnaire. C'est ainsi qu'on a vu, en 1877, une maison de banque retirer un bénéfice de 13 millions et demi d'une émission faite pour le compte de la compagnie algérienne de Bône-Guelma.

Ce sont là des faits regrettables. Aussi M. Colson condamne-t-il le forfait. Mais il condamnerait du reste volontiers le système entier de la garantie des émissions d'obligations, auquel il reproche d'une manière générale de faire naître dans le public des espérances trompeuses : on peut croire que la garantie de l'autorité publique est donnée en faveur des créanciers, alors qu'elle n'est donnée qu'en faveur du débiteur. Il y a là une source de possibilités pour des mécontentements sérieux. Il convient donc de n'user de cette garantie qu'avec prudence et en prévenant bien le public de sa nature et de ses effets.

2° Le forfait des dépenses de construction arrête à un chiffre déterminé la somme allouée au concessionnaire pour l'établissement de sa ligne, et ne lui permet pas d'espérer de garantie pour la somme qui excéderait ce

chiffre. Cette combinaison paraît à première vue pleine d'avantages, puisqu'elle force le concessionnaire à une économie qu'il ne serait pas sans elle tenté de réaliser. Malheureusement, elle a des côtés faibles dans son application pratique. Il est tout à fait difficile, même à un ingénieur des plus avisés, de savoir par avance ce que coûtera un chemin de fer ; il y a une foule d'éléments dont on ne peut pas tenir compte tout d'abord, et qui surgissent ensuite, bouleversant tous les calculs. On ne peut donc, dans l'appréciation préalable, qu'établir un chiffre tout approximatif, et, la plupart du temps, ce chiffre sera absolument en faveur de l'entrepreneur, qui réussira à se faire allouer une somme dépassant de beaucoup les nécessités. On voit dès lors les abus qui pourront se produire, et qui seront surtout criants lorsqu'an forfait l'autorité concédante mêlera le système de la subvention en capital. Il arrivera fréquemment en pareil cas que le concessionnaire pourra achever sa construction toute entière avec la seule subvention qui n'était destinée qu'à l'y aider. Il n'aura par suite employé dans ses travaux que l'argent d'autrui, il n'aura point engagé ses fonds et il se trouvera ainsi complètement désintéressé du succès de l'entreprise. On sent à quelles extrémités peut mener ce système.

En supposant même que l'évaluation de la dépense de construction n'ait rien eu d'exagéré, un autre péril est à signaler. Quel sera en effet avec un forfait l'intérêt du concessionnaire ? Evidemment de demeurer en dessous de la somme qui lui est allouée. Il cherchera par

tous les moyens à ne pas atteindre cette somme, à réaliser des économies, à réduire ses dépenses et l'on imagine quelle peut être en ce cas l'ingéniosité d'un industriel par son intérêt personnel. Il n'hésitera souvent incité devant rien pour arriver à son but et il sacrifiera bien volontiers la solidité de la construction au désir de l'avoir à meilleur marché. Sans doute, on pourra le surveiller, un contrôle pourra et devra s'exercer sur lui. Mais croit-on que ce contrôle puisse l'empêcher sérieusement de se laisser aller à la tendance qui le pousse ? Il faudrait que ce contrôle eût bien de la force et de la vigilance, et il ferait naître alors une suite ininterrompue de contestations, de difficultés, de litiges qui auraient de leur côté leurs inconvénients et leurs ennuis. Le système en soi est mauvais, et il ne faut pas hésiter à le repousser.

3° Les inconvénients du forfait d'exploitation ne sont pas moins considérables. Deux types peuvent être admis pour ce forfait : dans le premier la dépense d'exploitation est arrêtée d'une manière ferme à un chiffre déterminé, sans qu'on se préoccupe de la recette correspondante, ou sans qu'on s'en préoccupe du moins autrement que pour établir dans le forfait de larges degrés. Dans le second au contraire la formule du forfait est en fonction de la recette et la suit dans tous ses mouvements. L'adoption de l'un ou l'autre de ces types peut amener à des conséquences différentes.

Le premier mode n'offre guère de dangers si la recette dépasse le chiffre fixé ; mais il en offre de considérables

si la recette demeure au-dessous de ce chiffre, comme la chose, malheureusement, arrivera le plus souvent. En pareil cas, en effet, le concessionnaire, à qui un chiffre constant supérieur à sa recette est garanti, n'a pas d'intérêt à développer son trafic : il aurait même intérêt à ne pas exploiter du tout, pour ne pas avoir à supporter les frais qu'entraîne toujours une exploitation, si minime qu'elle soit. Il ne serait incité à développer son trafic que s'il était assuré de voir ses recettes rapidement dépasser le forfait qui lui est alloué : cette hypothèse n'a guère chance d'être la plus fréquente à se réaliser.

Dans le deuxième mode de forfait, où la recette est pas à pas suivie, il faut, pour conserver au concessionnaire un stimulant sérieux à une exploitation intense, que le forfait lui laisse une part importante dans toute augmentation de recette : M. Colson estime que cette part doit être de moitié. Si en effet, chaque fois qu'il pourrait faciliter un développement de trafic devant amener une augmentation de recettes, le concessionnaire n'a espoir de bénéficier que du tiers ou du quart de cette augmentation il ne sera pas suffisamment incité à agir. Il agirait dans l'intérêt majeur de l'autorité concédante, et il faudrait lui supposer pour le faire un esprit de dévouement tout à fait exceptionnel. Il exploitera donc sans aucune initiative, par routine et sans le désir d'arriver à mieux.

Les raisonnements que nous venons de faire ne sont pas du pur domaine de la théorie : la pratique ne les a malheureusement que trop souvent confirmés. Nous ne

voulons pas ici citer des exemples qui allongeraient notre étude sans peut-être une grande utilité : il suffit de se reporter à ceux cités par M. Colson pour être complètement édifié. On verra les mécomptes éprouvés par les départements qui ont voulu, pour une raison ou une autre — souvent par une simple raison de simplification des calculs — se ranger au système du forfait.

En 1889, au moment où l'attention était attirée à nouveau sur les chemins de fer d'intérêt local, le gouvernement s'est ému de ces mécomptes dont le nombre allait sans cesse se multipliant, et il a décidé de chercher un moyen de les éviter. La commission dont nous avons parlé a été chargée de s'occuper également de cette question. Après une enquête qui lui a révélé l'étendue du mal, elle a formulé ses propositions que le Conseil d'État a réduites en un projet de loi. Ce projet, qui ne fait qu'un avec celui relatif à l'émission des obligations, porte : « Le capital de premier établissement ne peut pas faire l'objet d'un forfait entre le concédant et le concessionnaire ; il est limité par un maximum fixé dans l'acte de concession. Le même acte peut stipuler que ce capital sera augmenté : 1^o d'une prime sur les économies réalisées dans la construction ; 2^o des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction ; 3^o et des sommes employées ultérieurement pour travaux et dépenses complémentaires. — Les dépenses d'exploitation ne peuvent pas faire l'objet d'un forfait ; elles sont limitées par des maxima dans l'acte de concession, qui peut

allouer au concessionnaire une prime sur les économies réalisées dans l'exploitation. — Quelles que soient les combinaisons adoptées dans les conventions passées entre le concessionnaire et le département ou la commune, le concessionnaire devra toujours fournir une portion du capital de premier établissement qui ne sera pas inférieure au quart de ce capital. »

Ce projet restreint la liberté sans contrôle dont avait jusqu'ici joui l'autorité concédante, qui n'a pas usé de cette liberté avec une prudence et une réflexion suffisantes pour se plaindre qu'on la lui retire en partie. Le système du forfait est proscrit, tout au moins pour les dépenses de construction et d'exploitation : on ne le tolère que pour les émissions d'obligations, dans lesquelles ses dangers sont moindres. Toutefois, on se garde de tomber d'un excès dans un autre : supprimant le forfait, on ne veut pas que l'incurie ou l'incapacité d'un concessionnaire puissent entraîner le département ou la commune à des dépenses exagérées. Aussi décide-t-on la fixation d'un maximum pour ces dépenses. La mesure est excellente : il faudra seulement que les intéressés en usent prudemment. Le maximum, quoiqu'il puisse paraître, ne devra jamais être fixé trop bas : s'il était trop facilement atteint, il deviendrait un autre genre de forfait, et il sera toujours préférable de le maintenir à une certaine élévation. L'intérêt personnel du concessionnaire le conduira à ne pas l'atteindre, et l'on incitera du reste cet intérêt par l'appât de primes à l'économie qui viendront s'a-

jouter au capital garanti. En tout cas, on veut obvier au danger résultant du défaut d'intérêt pour le concessionnaire dans une entreprise où il n'a pas risqué de capitaux et où il a pu avec plus ou moins d'habileté n'engager que les fonds de ses garants : aussi est-il stipulé d'une manière expresse que le concessionnaire, quelle que soit la combinaison adoptée, devra fournir au moins le quart du capital. Il sera dès lors pris par sa chose même et il aura certainement plus d'initiative et d'énergie pour faire prospérer son œuvre. Encore ici il faut formuler le souhait de voir bientôt le Parlement porter à sa tribune le projet de loi qui a été il y a si longtemps déposé sur son bureau.

Un mot, en terminant cette étude de la subvention des autorités locales, d'une question qui a été récemment agitée. Le département ou la commune, en cas d'inexécution par leur concessionnaire de quelque partie de ses obligations peuvent ils, pour le contraindre, se refuser au paiement de la garantie due ? Si la convention a prévu le cas, pas de difficulté. Si elle ne l'a pas prévu, il est inadmissible que le département ou la commune se fassent justice à eux-mêmes sans autre forme de procès : le Conseil en a ainsi décidé dans une affaire qui lui était soumise (1) et cette solution est trop conforme aux principes généraux pour ne pas se justifier d'elle-même.

1. Cons. d'Etat, 6 août 1898, Société de construction des Bagnolles.

Section IV. — De la subvention des particuliers intéressés.

La loi ne réglemente pas et ne pouvait pas réglementer cette forme de subvention, qui échappe à peu près complètement à ses prévisions. Elle se borne à y faire une rapide allusion dans son article 13. Il est naturel d'ailleurs de penser que cette subvention ne fera pas toujours défaut. Dans bien des cas, des propriétaires, des agriculteurs, des industriels, des commerçants auront tout intérêt à fournir quelques subsides à une entreprise qui leur procurera des avantages, qui développera leurs affaires et leur permettra d'augmenter leurs bénéfices. Leur subvention pourra à leur gré revêtir les formes les plus variées : elle pourra consister en un capital une fois versé, elle pourra former une annuité promise à plus ou moins long terme, elle pourra même consister dans une fourniture d'objets en nature, soit de terrains pour l'établissement du chemin, soit de matériaux pour sa construction, soit d'approvisionnements pour son exploitation. Le concessionnaire ne devra rien rebuter, car tout pourra lui être utile. Il serait à souhaiter même qu'il pût encourager les bonnes volontés et exciter les générosités par des promesses d'avantages spéciaux. Mais le cahier des charges type lui lie les mains sur ce point en lui interdisant, dans son article 47, tout traité particu-

lier. On comprend très bien quelle est l'idée qui a inspiré cette disposition : on n'a pas voulu permettre à un concessionnaire d'établir des inégalités entre les commerçants ou industriels d'une région, de favoriser les uns aux dépens des autres, d'intervenir capricieusement dans leur concurrence, et l'on a entendu par avance écarter la cause de tout conflit de ce genre. Cette préoccupation est très respectable : on peut se demander toutefois si la disposition n'a pas dépassé le but. Pourquoi une interdiction absolue ? Une surveillance rigoureuse, avec contrôle même du pouvoir central, si l'on veut, n'aurait-elle pas suffi ? Il est permis de le croire, et on eût pu alors développer les subventions des intéressés, qui permettraient parfois la réalisation de quelques économies au concédant et au concessionnaire.

Parmi les intéressés au concours desquels on pourra faire appel, les grandes Compagnies de chemins de fer seront les mieux indiquées. Elles profitent en effet de l'afflux de marchandises et de voyageurs que le chemin d'intérêt local apporte à leurs lignes, et il est naturel qu'elles payent cet avantage par un moyen quelconque. M. Noblemaire, directeur de la Compagnie de Lyon, affirme, dans une brochure que nous avons déjà eu l'occasion de citer, qu'elles y sont toutes disposées. Il y a là une source de bonne volonté dont on fera bien de profiter.

Section V. — De la subvention de l'Etat.

La participation de l'Etat aux chemins de fer d'intérêt local pourrait au premier abord, ne pas paraître à certains esprits très justifiée. Les chemins de fer de cette nature sont choses entièrement locales, ils n'intéressent que la région restreinte qu'ils traversent : pourquoi l'Etat, qui a charge des services généraux et qui ne devrait pas étendre au delà son activité, accorde-t-il des subsides à des entreprises qui ne le concernent pas ? Raisonner ainsi serait assigner à l'Etat un rôle bien étroit et bien égoïste. La prospérité générale tient en grande partie à la prospérité locale, et l'Etat trahirait certainement sa tâche si, sous prétexte que les entreprises ne sont pas dirigées par lui, mais par les personnes morales qui sont au-dessous de lui, il s'en détachait complètement et y demeurerait indifférent. Au surplus il serait inexact de dire que ces petites entreprises n'ont d'utilité que pour les localités : l'Etat en tire également profit par l'afflux de trafic qu'elles apportent aux grandes artères et par les débouchés nouveaux qu'elles leur ouvrent. Elles servent par là l'intérêt général et permettent parfois à l'Etat de réaliser des économies sur les subventions qu'il sert aux grandes lignes. Ces motifs — et nous y ajouterons pour mémoire les impôts payés par les petites Compagnies ou perçus par leur intermédiaire

— sont plus que suffisants pour expliquer l'intervention de l'Etat dans les chemins d'intérêt local. Il est juste seulement de reconnaître que, ces chemins n'étant pas faits principalement pour l'Etat, son intervention ne doit être qu'accessoire et secondaire.

Ces principes ont toujours été mis en pratique : dès avant 1865 même nous avons vu que l'Etat accordait des subventions aux lignes du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. La loi de 1865 légalisa ces subventions et les réglements : il n'est pas inutile de s'arrêter un instant au système qui fut alors adopté. Bien que la garantie d'intérêt fonctionnât déjà pour les grands réseaux, on ne crut pas devoir l'appliquer aux chemins d'intérêt local, et l'on choisit comme préférable le type de la subvention en capital. L'Etat pouvait s'engager à prendre à sa charge une quote-part des dépenses que le traité passé avec le concessionnaire laissait à la charge des départements, des communes et des intéressés. Cette quote-part ne devait pas dépasser un maximum que la loi déterminait, et qui variait avec les départements en se fondant sur la valeur du centime additionnel au principal des quatre contributions directes. Pour les départements dont le centime n'atteignait pas 20.000 francs, cette quote-part était de la moitié de la dépense ; elle était du tiers pour ceux dont le centime variait entre 20.000 et 40.000 francs, et elle ne devait pas dépasser le quart pour ceux qui avaient un centime supérieur à 40.000 francs. Un maximum global était également imposé pour l'ensemble du pays

aux charges de l'Etat qui ne devaient pas dépasser six millions par an. Malgré cette limitation du reste, le gouvernement, dans la séance du 24 avril 1869, avait déclaré qu'il se reconnaissait le droit, si besoin en était, de demander au Parlement une somme supérieure. La répartition des subsides était faite par décret.

Les critiques ne tardèrent pas à se faire jour contre ce système. On s'aperçut tout d'abord très vite que la subvention ainsi donnée en capital avait pour effet d'attirer les spéculateurs et qu'elle ne profitait pas souvent à des entreprises sérieuses. On vit bientôt ensuite que la proportion fixée par la loi pour la répartition des fonds était défectueuse : elle n'avait tenu compte en effet que d'un seul élément, la valeur du centime. Il en était beaucoup d'autres qu'elle avait négligés : le produit des centimes n'est pas le critérium unique de la richesse d'un département. En face des recettes il faut mettre les besoins qui varient à l'extrême et qui dépendent de la grandeur du département, de sa population, de sa configuration, du relief du sol, de la nature des terrains, d'une foule de circonstances dont le législateur de 1865 ne tenait pas compte. Tel département montagneux dans lequel le centime produira autant que dans un département de plaine devra dépenser bien plus pour l'établissement de ses chemins de fer, et cependant il ne touchera pas davantage. Il y a là un défaut grave de logique et d'équité.

Malgré ses imperfections, le système de la loi de 1865 fut maintenu en 1870 dans les études qui eurent lieu

alors sur les chemins d'intérêt local. On avait proposé pour donner au système plus de souplesse, de supprimer les progressions légales et de laisser le ministre des travaux publics juge de la répartition à opérer entre les départements : on n'osa pas aller jusque-là. Ce système qui avait d'excellents côtés, pouvait faire craindre l'arbitraire : et c'est pourquoi il fut écarté.

On sait que les études faites en 1870 et les projets alors rédigés n'aboutirent à aucune solution pratique : on continua de vivre sous l'empire de la loi de 1865. Ce ne fut qu'en 1877 que la question se trouva reprise dans une proposition déposée sur le bureau du Sénat par MM. Picard, Cordier, Gouin et Labiche, et tendant à la substitution de la garantie d'intérêt aux subventions en capital jusque-là accordées.

La proposition n'arriva pas jusqu'à la discussion : mais lorsque M. de Freycinet prépara le projet de loi qu'il soumit en 1878 au Sénat et qui est devenu la loi de 1880, il s'inspira du système de MM. Picard, Cordier, Gouin et Labiche, qui était d'ailleurs réclamé par la plupart des intéressés et dont tous les hommes compétents reconnaissaient la supériorité. D'après l'art. 11 du projet du gouvernement, la garantie n'était accordée qu'aux lignes s'étendant sur le territoire de plusieurs communes : les chemins simplement communaux en étaient privés. Cette garantie devait être fixée de manière à combler la moitié de l'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation et l'intérêt à 5 0/0 du capital de

premier établissement : le département devait s'engager à supporter une charge égale. Le maximum de la subvention était de 2.000 francs par kilomètre exploité et de 200.000 francs pour l'ensemble des lignes d'un même département. La participation de l'Etat était suspendue lorsque la recette brute atteignait 8.000 francs sur les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux et 6.000 francs sur les autres. Elle cessait de plein droit après la trentième année.

Dans sa séance du 13 décembre 1878, le Sénat vota le projet du gouvernement en lui faisant subir deux modifications : la subvention était étendue aux lignes ne dépassant pas le territoire d'une seule commune, et le chiffre de la recette brute à partir duquel cessait la participation de l'Etat était élevé à 9.000 et 7.000 francs suivant la distinction faite entre les lignes pouvant et celles ne pouvant pas recevoir les véhicules des grands réseaux.

La commission de la Chambre jugea insuffisants les chiffres adoptés par le Sénat. Elle proposa d'abolir la limite de trente ans imposée à la participation financière de l'Etat ; elle supprima le maximum de 2.000 francs par kilomètre et porta à 400.000 francs le maximum établi pour l'ensemble des lignes d'un même département. Elle éleva enfin à 10.000 francs et à 8.000 francs, toujours sous la distinction déjà faite et qu'elle conservait, le chiffre à partir duquel l'Etat suspendait son concours. Le rapporteur de la commission, M. René Brice, réussit à

faire adopter par la Chambre ces diverses modifications, qui augmentaient les charges de l'Etat, et le projet retourna au Sénat.

Celui-ci accepta les modifications de la Chambre et même, allant plus loin dans le même sens, il augmenta à son tour le maximum de la subvention, dont le calcul fut un peu changé. La Chambre ne fit pas difficulté pour adopter la manière de voir de l'autre assemblée, et l'art. 11 du projet du gouvernement fut définitivement voté : dans ses avatars divers, il était devenu l'art. 13 de la loi.

D'après cet article 13, la subvention de l'Etat est une garantie d'intérêt : les inconvénients de la subvention en capital avaient été trop souvent expérimentés pour qu'on fût tenté de s'y exposer à nouveau. Le texte commence, avant d'indiquer le mode de calcul, par poser le principe : en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation et 5 p. cent du capital de premier établissement, l'Etat peut s'engager à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance. Le principe est clair, l'application peut en soulever certaines difficultés en ce qui touche le capital de premier établissement et ce qu'il faut y comprendre : quelques précisions sont nécessaires sur ce point.

Le capital de premier établissement en effet ne saurait consister uniquement dans la somme dépensée pour la construction première de la ligne : après cette construction, il faut bien souvent exécuter encore des travaux qui

la parachèvent et s'incorporent à elle, et que l'on doit confondre avec elle. C'est ainsi par exemple que les prévisions faites à l'origine ont pu être trompées : là où l'on n'avait prévu qu'un trafic insignifiant, naît et se développe aussitôt un mouvement commercial important. Il faut augmenter la gare, créer de nouveaux services, poser de nouvelles voies : c'est bien là encore de l'établissement et il serait difficile de soutenir le contraire (1). Seulement se soulève alors la question de savoir quelles sont exactement celles de ces dépenses qu'il faut considérer comme faisant partie de l'établissement : on ne peut reconnaître à toutes ce caractère, et il est bon même d'empêcher les conseils locaux de reconnaître ce caractère avec trop de facilité. C'est ce à quoi ont pourvu la loi de 1880 elle-même et le règlement du 20 mars 1882 en posant des règles très nettes pour la composition du capital de premier établissement. D'après ces textes combinés, ce capital « comprend toutes les sommes que le concessionnaire justifie avoir dépensées dans un but d'utilité pour l'exécution des travaux de construction proprement dits, l'achat du matériel fixe et d'exploitation, le parachèvement de la ligne après sa mise en exploitation, la constitution du capital-actions, l'émission des obligations, les intérêts des capitaux engagés pendant la période assignée à la construction par l'acte de concession ou jusqu'à la mise en exploitation, si elle a lieu avant

1. V. Cons. d'Etat, 9 décembre 1892, dép. des Bouches-du-Rhône, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 390.

le délai fixé. Le capital peut être augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances de recettes résultant de l'exploitation partielle des sections qui seraient ouvertes pendant ladite période de construction. » Le concessionnaire doit, quatre mois au plus tard après la mise en exploitation, présenter au préfet le compte détaillé de ses dépenses de premier établissement. Ce compte peut être augmenté de deux manières dans la suite : 1° il peut être augmenté par des dépenses supplémentaires préalablement prévues pour le parachèvement de la ligne, mais que le concessionnaire a été autorisé à ne faire qu'après la mise en exploitation. Le délai pendant lequel ces dépenses sont faites ne doit pas excéder quatre ans, et avant le 31 mars de chaque année le concessionnaire doit en présenter le relevé ; 2° il peut être augmenté des dépenses afférentes à des travaux complémentaires qui n'ont pas été tout d'abord prévus, mais que les exigences de l'exploitation ont rendus nécessaires : ces dépenses doivent être approuvées par le ministre quand l'Etat fournit sa garantie, par le préfet dans les autres cas. Le compte en est également présenté avant le 31 mars de chaque année. Il doit être clos dans une période que l'acte de concession détermine, et que l'autorité concédante fera bien de ne pas fixer trop longue, pour s'épargner des charges trop lourdes et des mécomptes.

Telles sont les bases essentielles de la subvention de l'Etat. Quel est maintenant le montant de cette subvention ? La loi le détermine avec exactitude : la subvention

de l'Etat se compose d'abord d'une somme fixe de cinq cents francs par kilomètre exploité, et en second lieu du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle, impôts déduits, au chiffre de dix mille francs par kilomètre pour les lignes pouvant recevoir les véhicules des grands réseaux et 8.000 francs pour les autres. Précisons par un exemple : soit un chemin à voie étroite qui a une recette brute de 4.000 francs. L'Etat paiera le quart de la différence entre 4.000 et 8.000 fr., soit 1.000 francs, et il ajoutera à cette somme la constante de 500 francs déterminée par la loi.

Mais les calculs ainsi rigoureusement faits pourraient entraîner l'Etat trop loin : il n'a pas entendu s'imposer des sacrifices illimités. Aussi la loi a-t-elle fixé des maxima divers qui ne doivent pas être dépassés. Pour toute la France d'abord, la loi de finances arrête annuellement un chiffre qui n'est jamais très élevé : il était de 600.000 fr. seulement pour les chemins de fer et les tramways en 1897. En outre un département ne peut toucher pour l'ensemble de ses lignes plus de 400.000 francs (1). Enfin la subvention de l'Etat ne peut jamais avoir pour effet d'attribuer au capital de premier établissement d'une ligne un revenu de plus de 5 p. cent, ni de procurer à cette ligne, suivant la distinction qui nous

1. Et ces 400.000 francs ne s'appliquent pas seulement aux insuffisances proprement dites de l'exercice : ils s'appliquent encore aux intérêts calculés sur les insuffisances des exercices antérieurs : Cons. d'Etat, 23 janvier 1891, département de la Gironde, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 40.

est familière, plus de 10.500 ou 8.500 francs de recette brute. Quand ces chiffres sont atteints, la participation de l'Etat cesse par le fait même et aussitôt.

Une condition absolue est imposée à la subvention de l'Etat : c'est que le département ou la commune, avec ou sans le concours des intéressés, fournissent une subvention au moins équivalente. Le projet du Gouvernement disait, en 1878 : une subvention égale. C'est le Sénat qui, dans sa séance du 15 mai 1880, remplaça l'égalité par l'équivalence. Le principe d'égalité était en effet d'une application impossible avec une législation qui consacrait, d'une part, la liberté pour les autorités locales et, d'autre part, l'obligation de la garantie d'intérêt pour l'Etat. Quelle égalité eût-on jamais pu établir entre une subvention en capital ou en nature, et une garantie d'intérêt ? L'équivalence au contraire se conçoit d'elle-même. Il fallait seulement en fixer le mode de détermination : c'est ce qu'a fait le décret du 20 mars 1882 en décidant que toute subvention donnée par l'autorité locale autrement qu'en annuités serait transformée pour le calcul du concours de l'Etat en une annuité de 4 p. cent.

Un certain nombre de questions peuvent se poser touchant la subvention de l'Etat : on s'est demandé à partir de quelle date elle était due. Il a été jugé qu'elle était due non pas à partir de l'expiration de la période assignée à la construction, mais seulement à dater du moment où la construction de la ligne entière est en fait

terminée (1). On s'est demandé également, dans le cas où le chemin était exploité par concessionnaire, à qui elle devait être versée, du concédant ou du concessionnaire. La commission qui s'est réunie en 1889 a reconnu la légalité des deux procédés, mais elle a émis le vœu que le procédé du paiement au concédant fût le plus souvent préféré, afin de mettre plus d'unité dans la subvention versée au concessionnaire et d'éviter que les traités passés avec ce dernier par le concédant d'une part et par l'Etat de l'autre n'eussent point de lien entre eux ni de cohésion suffisante. On peut se demander enfin si la subvention de l'Etat doit légalement être accordée aux départements et aux communes qui exploitent par eux-mêmes, directement ou par régisseur ou fermier. Il est à remarquer en effet que la loi de 1880 dans son art. 13 n'envisage absolument que l'hypothèse de la concession. On pourrait, semble-t-il, en conclure qu'en dehors de l'hypothèse de la concession, l'Etat ne doit, de par la loi de 1880, accorder aucune subvention. Mais à cette formule qui peut-être est juste, il faut apporter un correctif immédiat : la loi peut défaire ce que la loi a fait, et rien n'empêche le Parlement saisi de la déclaration d'utilité publique de prendre telle disposition qui lui semblera convenable dans l'espèce. C'est du reste ainsi qu'il n'a pas hésité, le 26 septembre 1882, à accorder une subvention au département d'Indre-et-Loire pour

1. Cons. d'Etat, 4 mars 1892, chemin de fer de Fourvières, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 253.

son chemin de Ligré-Rivière à Richelieu, exploité en régie par l'administration des chemins de fer de l'Etat. Et cette solution dès lors nous semble faciliter la réponse à une question que M. Colson se pose dans l'ouvrage que nous avons déjà cité, et qui concerne un cas tout particulier. M. Colson, qui vante beaucoup pour les localités un système d'après lequel elles accorderaient à leurs concessionnaires une subvention partie en capital et partie en garantie d'intérêt, cherche la manière dont pourrait être alors calculée la subvention de l'Etat et se demande si elle devrait avoir pour base uniquement le capital mis dans l'affaire par le concessionnaire ou si elle pourrait au contraire avoir une assiette plus large et porter également sur le capital fourni par la localité. Il nous semble que la question ne se peut poser que si l'on n'admet pas la subvention de l'Etat au département ou à la commune : si au contraire l'on admet cette subvention, il en résulte que l'Etat pourra faire porter sans difficulté sa subvention tant sur le capital fourni par le département que sur celui fourni par le concessionnaire, et la chose est d'un certain intérêt pour ce dernier qui pourra selon les cas être plus ou moins stimulé au développement de son trafic.

Le système de la subvention de l'Etat, tel qu'il est établi aujourd'hui, pare aux critiques qu'on avait adressées à la loi de 1865 : ce n'est pas qu'il soit à l'abri de tout reproche. On s'est plaint notamment que, grâce à ces limitations multiples, il n'assurât qu'une rémunéra-

tion très insuffisante aux capitaux engagés : et en effet, il ne leur garantit qu'un intérêt assez modeste. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'entreprises d'utilité locale, pour lesquelles l'Etat n'avait pas à assumer les charges principales. C'est au département, à la commune, aux intéressés, de parer aux plus lourdes insuffisances : l'Etat ne fait que les y aider, et il serait exagéré de lui demander davantage.

Lors de l'étude qui a été faite en 1889 des améliorations à apporter à la loi de 1880, une autre observation a été dirigée contre l'art. 13 de cette loi. On lui a reproché de confondre dans un chiffre unique de 5 p. cent l'intérêt et l'amortissement du capital garanti, et l'on a fait remarquer que cette manière de procéder avait pour résultat de traiter les longues concessions plus favorablement que celles qui étaient courtes. On a proposé dès lors de distinguer les deux éléments et de fixer, d'après l'état du marché, l'intérêt à 3,75 p. cent, stipulant pour l'amortissement un taux maximum de 0,75 p. cent, correspondant à une concession de 48 ans. Ces propositions ont trouvé place dans le projet de loi dont nous avons déjà parlé et qui est, sur le point qui nous occupe, conçu de la manière suivante (1) : « Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'Etat peut s'engager envers le département ou la commune — en cas d'insuffisance

1. Ce projet de loi a été, dans cette disposition comme dans les autres, repris, avec quelques modifications, en 1894, par M. Jonnart, ministre des travaux publics.

du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation, l'intérêt annuel du capital de premier établissement à 3,75 p. cent et l'amortissement au même taux pendant toute la durée de la concession sans pouvoir dépasser 0,75 p. cent — à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou par la commune, avec ou sans le concours des intéressés. » Le projet modifie en même temps le calcul d'équivalence pour les subventions locales et il porte : « Si la subvention est donnée par le département ou la commune en capital, en terrains, en travaux ou sous toute autre forme que celle d'annuités, elle est pour le calcul de la subvention de l'Etat, évaluée et transformée en annuités aux taux d'intérêt et d'amortissement ci-dessus fixés. »

Le projet consacre encore deux innovations dans notre matière, dont l'une est assez intéressante. Il stipule d'abord que la loi déclarative d'utilité publique devra dans chaque cas particulier déterminer le maximum des engagements de l'Etat. Ce n'est là d'ailleurs que la consécration d'une pratique fréquemment suivie. Il dispose en second lieu que « en aucun cas les subventions de l'Etat et du département ou de la commune ne peuvent couvrir les insuffisances d'exploitation au-delà de 750 francs par kilomètre ». Cette disposition a pour but d'empêcher les petites concessions trop manifestement infructueuses et d'éviter une aggravation des charges de l'Etat ou des autorités locales. Toute ligne qui devra faire appel à la ga-

rantie pour plus de 750 francs par kilomètre sera considérée comme inutile à établir et ne sera pas construite. C'est là une mesure excellente, à laquelle on ne peut qu'applaudir en principe. Mais l'application pratique en sera-t-elle toujours bien aisée? On peut en douter. Comment fera-t-on par exemple pour une ligne dont le trafic a de très bonne foi été évalué trop haut ou dont le trafic d'abord suffisant vient tout à coup à fléchir d'une manière sensible? La laissera-t-on périr? Ce serait peut-être fâcheux; et c'est cependant ce qu'impliquerait le projet de loi, dont la teneur est un peu trop rigide.

Il ne nous reste plus à dire sur la subvention de l'Etat qu'un mot qui servira de transition au paragraphe suivant: elle ne constitue pas une donation, c'est une simple avance, que les concessionnaires rembourseront quand leurs recettes le permettront. Cette avance du reste, contrairement à ce qui est établi pour les grandes Compagnies, n'est, par faveur toute spéciale, productive d'aucun intérêt.

Section VI. — Du partage des bénéfices.

Les allocations de subventions par le concédant au concessionnaire, surtout quand la subvention a la forme de la garantie d'intérêt, crée entre ces deux personnes une véritable association. Il n'est que juste dès lors de tirer toutes les conséquences de cette association, et d'attribuer au concédant qui a fourni des subsides une partie des bonis qui viennent à se réaliser. C'est ce qu'ont fait

toutes les conventions passées avec les grandes Compagnies et c'est ce que fait également dans son art. 15 la loi de 1880, qui dispose que le partage des bénéfices aura lieu lorsque la recette brute suffira à couvrir les dépenses d'exploitation et à assurer 6 p. 0/0 d'intérêt au capital de premier établissement. L'excédent de la recette est alors divisé en deux : l'une des moitiés demeure au concessionnaire, l'autre lui est enlevée et elle est attribuée à l'Etat, au département, à la commune ou aux intéressés dans la proportion des avances faites par chacun d'eux. Le versement a lieu de la sorte jusqu'au complet remboursement des avances : après quoi, et à moins de stipulation spéciale, le concessionnaire reprend pour lui la totalité de la recette qu'il peut réaliser.

On a fait à peu près unanimement à la loi de 1880 le reproche d'avoir exigé trop tôt le partage des bénéfices. Le concessionnaire n'est pas assuré d'une rémunération suffisante. On eût pu fixer le taux plus élevé que l'on a adopté sur les grands réseaux et qui est la plupart du temps de 8 p. 0/0. Sans doute sur les grands réseaux il faut plus de capitaux et la rémunération doit être assez forte. Mais il ne faut pas oublier que le concessionnaire d'un chemin d'intérêt local aura souvent plus de peine et dépensera plus à se procurer la somme relativement modeste qui lui est nécessaire, que les grandes Compagnies à trouver les capitaux immenses dont elles ont besoin. C'est là une situation dont il n'a pas été assez tenu compte et qu'il ne faudrait cependant pas négliger.

Section VII. — De la justification des recettes et des dépenses.

Les subventions que reçoit une ligne d'intérêt local, tant des autorités locales que de l'Etat, étant fondées sur les produits de la ligne, il est tout naturel que le concessionnaire soit, pour toucher ces subventions, soumis à des justifications spéciales et à la présentation de comptes particuliers. Le décret du 20 mars 1882, dont nous allons brièvement analyser les dispositions, a réglé sa situation à ce point de vue.

D'une façon générale tout d'abord, le décret le soumet aux vérifications de l'inspection des finances qui contrôle sur place sa comptabilité. Le décret envisage ensuite deux hypothèses, celle où l'Etat subventionne le concessionnaire et celle où il ne le subventionne pas.

1° Dans la première hypothèse, le concessionnaire est obligé de produire tous les ans, avant le 31 mars pour l'année précédente, un compte portant en détail l'état :
1° des produits bruts de toute nature de l'exploitation (1);

1. Il a été jugé que parmi ces produits devait rentrer, comme appartenant à l'exploitation normale, le prix de la location des wagons aux propriétaires des embranchements industriels : Cons. d'Etat, 23 mai 1890, Soc. des ch. de fer économiques, *Rec. des arrêts du Cons. d'Etat*, p. 536. — Par *a contrario*, n'y entreraient pas des produits n'appartenant pas à l'exploitation normale, comme des ventes de vieux matériel, de vieille ferraille ou d'objets étranger au chemin de fer.

2° des frais d'entretien et d'exploitation quand ils n'ont pas été déterminés par un forfait ; l'état des frais d'entretien ne peut comprendre aucune dépense de premier établissement ni d'augmentation du matériel roulant. A ce compte doivent être jointes des justifications que le ministre des travaux publics détermine après entente avec son collègue des finances.

Ce compte est soumis à l'examen d'une commission comprenant : le préfet ou le secrétaire général délégué, président, un membre du Conseil général ou du Conseil municipal, selon que la concession est départementale ou communale ; ce membre est désigné par l'assemblée à laquelle il appartient ; un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines désigné par le ministre des travaux publics ; un agent de l'administration des finances, désigné par le ministre des finances. La commission désigne elle-même son secrétaire qui n'a que voix consultative s'il est pris en dehors de son sein.

Dans le cas où la ligne s'étend sur plusieurs départements, il est institué une commission par département ; mais si la concession a été faite par les Conseils généraux au moyen de conférences interdépartementales, les commissions peuvent se réunir, et elles délibèrent sous la présidence du préfet du département que la ligne traverse dans sa plus grande longueur.

La commission, qui a le droit d'opérer des vérifications sur place et de s'éclairer par tous moyens qui lui semblent convenables, rédige un rapport qui est envoyé au minis-

tre des travaux publics. Celui-ci examine le rapport et les comptes ; puis, après avoir consulté son collègue des finances et si aucune difficulté ne se soulève, ou si celles soulevées sont aplanies, il arrête définitivement le compte pour l'année en cours et fixe le chiffre de la subvention.

Si, au contraire, des difficultés naissent qui ne se réduisent pas d'elles-mêmes, les comptes sont soumis à l'examen de la commission de vérification des comptes des compagnies de chemins de fer, instituée pour vérifier les comptes des grandes compagnies. C'est après examen par cette commission que le ministre prend une décision.

2° Si l'Etat ne fournit pas de subvention, la vérification des comptes a lieu dans les mêmes formes : mais toutes les attributions dévolues dans l'autre cas au ministre sont exercées par le préfet. Si le concessionnaire croit avoir à se plaindre de la décision du préfet, il s'adresse au ministre, qui statue après avis de la commission de vérification des comptes.

En toute hypothèse, le concessionnaire peut, en présentant son compte, demander une avance sur la somme à laquelle il aura droit après règlement définitif, et sous la condition de reverser ce que ce règlement établirait qu'il a reçu en trop.

Section VIII. — Du contentieux des subventions.

On sait qu'en principe les marchés de travaux publics

ressortissent pour le contentieux aux Conseils de préfecture en premier ressort, même en ce qui touche les clauses financières qui leur sont accessoires. Le règlement du 20 mars 1882 fait exception à ces principes pour les chemins de fer d'intérêt local, en décidant, à l'exemple des chemins d'intérêt général, que les décisions rendues par le ministre des travaux publics au sujet des comptes seront susceptibles d'être attaquées directement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Cette dérogation aux règles ordinaires, qui doit recevoir l'interprétation restrictive, donne naissance à de fâcheuses complications de compétence.

En matière de comptes de chemins d'intérêt local, le ministre, en effet, ne statue que dans deux cas : 1^o lorsque l'Etat prête à l'entreprise son concours financier ; dans ce premier cas, il règle la subvention de l'Etat et celle des localités, mais seulement si cette dernière est sous forme de garantie d'intérêt ; 2^o lorsque, l'Etat ne prêtant aucun concours financier, le concessionnaire se plaint de la liquidation de la garantie locale opérée par le préfet. Dans ces deux cas, une décision ministérielle intervient et le Conseil d'Etat peut être directement saisi. En toute autre hypothèse, le concessionnaire est tenu de porter sa réclamation d'abord devant le Conseil de préfecture. Ainsi, quand il s'agit du paiement d'une annuité en capital par le département ou la commune, ou de l'acquittement d'une obligation en travaux, le Conseil de préfecture doit

se prononcer tout d'abord (1). Il peut arriver dans ces conditions que le concessionnaire soit obligé de saisir deux juridictions pour obtenir le versement de sa subvention : c'est ce qui se produira au cas où l'Etat donne sa garantie et où le département paye un capital. Le système ainsi établi est bien compliqué, il cause bien des lenteurs, et l'on en peut souhaiter la simplification : il serait facile d'y parvenir en élargissant l'exception faite et en accordant au ministre une compétence plus étendue.

Des difficultés peuvent naître également entre le concessionnaire ou les autorités locales et les particuliers qui ont promis des subventions de quelque nature qu'elles soient. La jurisprudence est ici bien nettement fixée : il s'agit d'offres de concours en matière de travaux publics et la compétence est en premier ressort au Conseil de préfecture.

1. Cf. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 125 et suiv.

CHAPITRE VI

QUELQUES RÉSULTATS STATISTIQUES

Il sera peut-être intéressant, en terminant l'étude à laquelle nous nous sommes livré, de jeter un coup d'œil sur la situation des chemins de fer d'intérêt local en France telle que permettent de la connaître les derniers documents publiés par le ministère des travaux publics et se rapportant à l'année 1896. Nous essaierons, dans un résumé rapide, d'indiquer les points essentiels de ces documents.

Au 31 décembre 1896, 45 départements possédaient en France 4.060 kilomètres de chemins de fer en exploitation; ces mêmes départements et trois autres en plus, avaient 105 kilomètres en construction ou à construire. Parmi les chemins exploités, 73 kilomètres répartis entre six départements étaient soumis au régime de l'exploitation directe par les autorités locales (1); 3.989 étaient concédés. Deux seulement des grandes compagnies figuraient au nombre des concessionnaires : celle de l'Est

1. Dans ces 72 kilomètres, un seul était exploité par une commune, la ville de Langres.

pour 27 kilomètres, et celle d'Orléans pour 52 kilomètres. Différentes sociétés locales ou des particuliers exploitaient 2.290 kilomètres. Le reste du réseau était réparti entre huit compagnies générales de chemins de fer d'intérêt local qui étaient les suivantes :

1° La société générale des chemins de fer économiques, avec 893 kilomètres ;

2° La compagnie des chemins de fer départementaux, avec 529 kilomètres ;

3° La compagnie des chemins de fer du sud de la France, avec 83 kilomètres ;

4° La société de construction des Batignolles, avec 38 kilomètres ;

5° La compagnie française des chemins de fer à voie étroite, avec 44 kilomètres ;

6° La compagnie générale des chemins de fer vicinaux, avec 22 kilomètres ;

7° La société des chemins de fer de montagne et régionaux, avec 9 kilomètres ;

8° La compagnie nationale des chemins de fer à voie étroite, avec 2 kilomètres.

En ce qui touche les chemins à construire, le département de la Manche seul avait gardé pour son compte une ligne de 9 kilomètres allant de Sourdeval à Chérencé-le-Roussel ; les autres lignes étaient toutes concédées : ces chiffres montrent que le système de construction préconisé par M. Noblemaire, ne paraît pas rencontrer dans la pratique beaucoup de partisans. Les sociétés générales

obtiennent peu de nouvelles concessions : 105 kilomètres seulement leur sont accordés (1), alors qu'il en est donné 935 à des compagnies locales ou à de simples particuliers.

Les types de voie adoptés varient sensiblement : dans les lignes en exploitation, on trouve 1.646 kilomètres à voie normale, et 2.407 kilomètres à voie étroite, dont 1.183 appartiennent à des Compagnies locales ou à des particuliers et 1.224 aux Compagnies générales de chemins d'intérêt local.

Des lignes exploitées par les autorités locales, celle qui est aux mains de la ville de Langres est seule à voie étroite.

Le modèle de voie choisi pour la voie étroite est en général celui d'un mètre ; il n'y a que 2 lignes, d'un kilomètre chacune, pour lesquelles le département des Ardennes ait choisi la voie de 1 m. 20, et une ligne de 20 kilomètres dans la Seine-Inférieure qu'on trouve à la largeur de 0 m. 80.

Parmi les lignes en construction, 1.949 kilomètres doivent être à voie étroite ; 78 seront à voie normale. Ces chiffres semblent prouver que l'idée de la voie étroite, qui dominait déjà, fait encore des progrès nouveaux : on ne peut que s'en féliciter.

Les dates où doivent expirer les diverses concessions faites tant sous l'empire de la loi de 1865 que sous celui

1. Dont 91 à une Compagnie qui n'en avait pas encore, la Compagnie centrale de chemins de fer et de tramways.

de la loi de 1880 s'échelonnent de 1.915 à 1.990 ; les concessions dépassent toutes 50 ans et beaucoup atteignent 99 ans.

L'autorité concédante s'est en général réservé le droit d'opérer le rachat à toute époque : dans certains cas exceptionnels cependant elle s'est liée les mains jusqu'à une date déterminée.

Il est difficile de donner des indications brèves et précises sur le capital réalisé par les diverses Compagnies concessionnaires : on peut dire seulement que ces Compagnies se sont à peu près toutes constituées avec des actions à 500 francs et, quand elles en ont émis, des obligations au même taux. Les dispositions de la loi de 1880 relatives aux sociétés déjà concessionnaires d'autres chemins ont permis, avec une interprétation d'ailleurs un peu large, de ne pas se plier avec trop de rigueur à la règle de l'égalité du capital-actions et du capital-obligations : c'est ainsi que la société générale des chemins de fer économiques, avec un capital réalisé de 7.500.000 francs, a pu emprunter un capital nominal de 71.604.000 francs, de même la Compagnie des chemins de fer départementaux a pu contracter une dette de 33.550.000 francs avec un capital de 15 millions de francs. Toutefois, étant donné que beaucoup de Compagnies n'ont pas émis d'emprunts, le chiffre total du capital-actions engagé en France à des entreprises de chemins d'intérêt local n'est pas très inférieur à celui du capital-obligations : l'un est en effet de 165.960.000 francs, l'autre de 179.370.350 francs.

Les résultats de l'exploitation ne peuvent être non plus guère détaillés : nous nous bornerons à constater qu'il est un certain nombre de lignes (1) dont les recettes ne couvrent même pas les frais d'exploitation : la situation n'en est donc pas brillante. Il en est d'autres au contraire — et c'est la majorité — dont la situation est assez bonne. Mais pour toutes, les recettes sont toujours modestes et bien peu peuvent se suffire à elles-mêmes sans réclamer l'aide ni de l'Etat ni du département.

Et maintenant est-il permis d'essayer de mettre une conclusion au bas de cette étude sur les chemins de fer d'intérêt local ? Certains ont, assez récemment encore (2), exprimé à l'égard de ces entreprises la méfiance qu'elles leur inspiraient et le peu d'espoir qu'ils auraient jamais en leur réussite. Faut-il partager ces idées pessimistes et les craintes qui les accompagnent ? Nous ne pouvons pas le penser. Sans doute jusqu'aujourd'hui — et l'esquisse que nous venons de tracer de leur situation le démontre amplement — les lignes d'intérêt local en France n'ont pas donné tous les résultats qu'on était en droit d'en attendre et qu'on avait espéré en tirer. Il en est trop qui ne se suffisent pas à elles-mêmes, et il y en a beaucoup qui ne font que végéter : celles dont la vie et l'activité réali-

1. 24 sur 97 qui existent en France.

2. V. la semaine financière du journal *Le Temps* du 20 février 1893.

sent les prévisions faites ne se trouvent pas en assez grand nombre encore.

Mais ce ne sont pas là des raisons pour désespérer : cet état de choses, qui tient à certains défauts de notre législation subsistant jusqu'ici, qui tient à une disposition d'esprit trop fréquente et fâcheuse pour les petits chemins de fer, qui tient encore à la situation générale et pas assez prospère de notre commerce, qui tient souvent aussi à un mauvais choix des lignes construites, peut se modifier et se modifiera certainement. L'exemple de nos voisins d'Europe doit suffire à dissiper nos craintes et à nous permettre l'espoir d'un avenir meilleur. Tous les pays qui nous entourent, ont fait les plus grands efforts pour développer leurs chemins de fer d'intérêt local et ils se félicitent des sacrifices consentis. Beaucoup de ces pays ont un réseau aussi important ou plus important que le nôtre, et si quelques-uns se voient obligés de le subventionner assez amplement, d'autres en retirent des bénéfices (1). Pourquoi n'en adviendrait-il pas de même chez nous ? Au surplus, en admettant que les entreprises d'intérêt local ne puissent que rarement fonctionner sans l'aide pécuniaire de l'Etat ou des localités, il faudrait encore, avant de les abandonner, songer à tous les services que malgré leur productivité restreinte, elles rendent au commerce, à l'industrie, à l'agriculture des régions où elles sont établies : ces services ne sont peut-

1. V. E. de Freund, Les chemins de fer d'intérêt local en Europe.
— *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, 15 septembre 1898.

être pas trop chèrement achetés par les subsides versés. C'est pourquoi, tout en réclamant une grande sévérité et un choix très judicieux dans les concessions faites, nous voudrions voir le réseau d'intérêt local se développer en France de plus en plus. Nous croyons qu'il y aurait un avantage dans beaucoup de cas à ranger dans son sein bien des lignes d'intérêt général qui justifient mal les dépenses exposées pour elles et qui, construites et exploitées avec plus d'économie, seraient devenues fructueuses, et il nous semble que l'on peut, sans imprudence ni témérité, souhaiter l'extension des chemins que régit la loi du 11 juin 1880.

Vu par le président de la thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu par le doyen,
GARSONNET.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<i>Chapitre premier.</i> — Quelques considérations économiques sur les chemins de fer d'intérêt local	15
<i>Chapitre II.</i> — De l'établissement des chemins de fer d'in- térêt local	45
<i>Section I.</i> — Du droit d'initiative des assemblées lo- cales	45
<i>Section II.</i> — Du droit d'instruction du préfet	47
<i>Section III.</i> — Délibération postérieure à l'instruc- tion et à l'enquête par le préfet	52
<i>Section IV.</i> — De l'examen par le Conseil général des ponts et chaussées et par le Conseil d'Etat	57
<i>Section V.</i> — De la loi déclarative d'utilité publique .	58
<i>Section VI.</i> — De la confection des projets d'exécution et des projets de détail	62
<i>Section VII.</i> — De la construction proprement dite du chemin de fer.	68
§ 1. — Construction par le département ou la commune	68
§ 2. — Construction par un concessionnaire . . .	83
§ 3. — Contentieux	90
APPENDICE. — I. — Des sections de chemins de fer sur routes	91
— II. — De la construction des chemins de fer d'intérêt local au point de vue militaire	95
<i>Chapitre III.</i> — De l'exploitation des chemins de fer d'in- térêt local	97

<i>Section I.</i> — De la nature du droit de l'autorité locale sur le chemin de fer qu'elle a créé	97
<i>Section II.</i> — De l'exploitation directe	99
<i>Section III.</i> — De l'exploitation par fermier.	100
<i>Section IV.</i> — De l'exploitation par concessionnaire .	101
§ 1. — Droits et obligations du concessionnaire .	102
§ 2. — Droits et obligations du concédant	105
§ 3. — Sanction des obligations du concédant et du concessionnaire	110
§ 4. — Modifications à la concession	112
§ 5. — Fin de la concession	112
§ 6. — Contentieux de la concession	118
<i>Section V.</i> — De la police des chemins de fer d'intérêt local.	119
<i>Chapitre IV.</i> — Des droits et des obligations de l'Etat en matière de chemins de fer d'intérêt local	121
<i>Chapitre V.</i> — Des ressources financières des entreprises de chemins de fer d'intérêt local	126
<i>Section I.</i> — De la situation spéciale des communes.	126
<i>Section II.</i> — Dispositions relatives à la formation du capital des sociétés concessionnaires	130
§ 1. — Capital-actions	130
§ 2. — Capital-obligations	132
<i>Section III.</i> — De la subvention du département ou de la commune	142
<i>Section IV.</i> — De la subvention des particuliers intéressés	154
<i>Section V.</i> — De la subvention de l'Etat	156
<i>Section VI.</i> — Du partage des bénéfices	170
<i>Section VII.</i> — De la justification des recettes et des dépenses	172
<i>Section VIII.</i> — Contentieux des subventions	174
<i>Chapitre VI.</i> — Quelques résultats statistiques	177

